

ממלכתיות במדיניות תרבות

מהי המשמעות הנודעת לתרבות ולאומנות בעבור החברה האנושית ומה תרומתן לה? ובפרט, מהי תרומתן לחברה הישראלית על רקע מאפייניה הייחודיים וגיוונה הרב? מדוע המונח נאמנות זר למונח תרבות וחותר תחת משמעותן של התרבות והאומנות ותחת תרומתן לחברה? מהו תפקידה של הממשלה בעת המודרנית בתחום התרבות, מדוע נדרש הציבור להקצות לתחום התרבות ממשאביו, ומדוע נודעת חשיבות יתרה לעיסוק במדיניות תרבות? כיצד יש בידי המושג ממלכתיות לתרום במענה לשאלות אלה באיתור העקרונות שביסוד תפקידי המדינה בתחום ובהגשמתם המיטבית?

עדנה הראל פישר

מחקר
מדיניות
146





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ממלכתיות במדיניות תרבות

מחקר מדיניות 146

עדנה הראל פישר

אוגוסט 2020

Mamlakhtiyut in Israel's Cultural Policy

Edna Harel-Fisher

עריכת הטקסט: יהודית ידלין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין
ביצוע גרפי: אירית נחום
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 8-300-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2020

נדפס בישראל, תש"ף/2020

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

7	תודות
9	תקציר
15	פתח דבר
19	מבוא
21	חלק א. תרבות ומדיניות תרבות
21	תחום התרבות והמושג "תרבות"
22	מרכזיותו וייחודו של חופש הביטוי בתחום התרבות
24	חופש הביטוי התרבותי והאומנותי ככלול בגרעין הקשה של חופש הביטוי
27	רכיבי חופש הביטוי האומנותי
28	חופש הביטוי והממד הפרשני
30	חופש הביטוי התרבותי וממד המקוריות והחדשנות
31	אומנות "טובה" והמחלוקת בדבר "אומנות טהורה" אל מול "אומנות מעורבת"
33	תרבות, זהות והזכות לתרבות במשפט הבינלאומי
38	הזכות לתרבות ורב־תרבותיות
46	רב־תרבותיות ופולרליזם בישראל
48	השלטון ופעילות התרבות: חופש ביטוי והרכיב הזהותי
51	מסגרת האיסורים וההגבלות בשיטת המשפט הישראלי
53	הקושי הטבוע בהגבלת תכנים וביטוי אומנותי באמצעות גוף שלטוני: ההיבט הצנזורי
56	חופש הביטוי התרבותי והאומנותי בחברה דמוקרטית
63	מדוע התרבות זקוקה למימון ציבורי?
72	על האינטרס הציבורי והערך הכולל של מדיניות תרבות

75	סיוע כלכלי ציבורי לתחום התרבות ומימון ציבורי לטובין הציבוריים
82	עקרון הריחוק כמטחווז זרוע (Arm's Length Principle)
91	מימון ציבורי ישיר ומגבלת המשאבים
93	מודל המימון הציבורי האמריקאי וחופש הביטוי
101	חלק ב. מדיניות תרבות בישראל
101	תחום התרבות במדינת ישראל: זהות, סמלים וביטוי
107	המסגרת המוסדית
108	דיון ציבורי במדיניות התרבות בישראל
111	תקציב התרבות
	תהליכים וסוגיות ציבוריות מרכזיות בתחום התרבות ומימונה
121	בשני העשורים האחרונים
127	מעמד המועצות הציבוריות בסוגיות ציבוריות בתחום התרבות
131	יחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בתחום התרבות
133	משפט ומדיניות התרבות
	מעמד השלטון ביחס לתחום התרבות ותנאי תוכן בחלוקת משאבי
139	הציבור לתרבות
148	הייעוץ המשפטי לממשלה וסוגיות בתחום התרבות
151	הצעת החוק הממשלתית לתיקון חוק תרבות ואמנות
	המושג "ממלכתיות", תחולתו בהקשר של חופש הביטוי והפתרון
155	שהוא טומן בחובו
160	ממלכתיות ומדיניות תרבות רב־תרבותית
	הממלכתיות כמגן לתרבות: תחולתו של המושג "ממלכתיות"
162	ביחסי השלטון ותחום התרבות
169	ממלכתיות ומוסדות תרבות תשתיתיים ו"לאומיים"
175	ממלכתיות, תרבות ודיפלומטיה
	לסיכום: ממלכתיות, העקרונות החלים על תחום התרבות ומימונו
178	ואפשרות הפגיעה בסמלי לאום
185	המלצות מדיניות

תודות

אני אסירת תודה לאמון שנתנו בי ידידיה שטרן בתפקידו אז כסגן נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, שוקי פרידמן, מנהל המרכז ללאום, דת ומדינה, וחברי הנהלת המכון הישראלי לדמוקרטיה, ובראשם נשיא המכון יוחנן פלסנר, בהפקידם בידי את כתיבתו של מחקר מדיניות זה ובשילובו בתוכנית המחקרים בנושא הממלכתיות. ההכוונה, ההערות לטיטות המחקר והתמיכה לאורך הדרך שהעניקו לי, הם ועמיתי המחקר במכון, היו רבי־משמעות ויקרי ערך; לסגן הנשיא יובל שני ולעמיתים הבכירים מוטה קרמניצר ואיתן ששינסקי, שקראו גם הם טיטות קודמות של מחקר זה והעירו עליהן הערות חשובות; לחוקרים, עמיתים וחברים יקרים מהמכון ומחוצה לו שהקדישו לי מזמנם, יעצו עצות מעולות ושיתפו ברוחב לב מידע ותובנות מניסיונם, ובהם: צח גרניט, חנוך דגן (באותה העת גם עמית מחקר בכיר במכון), מנחם מאוטנר, מרטין וייל, עודד זהבי, דן יקיר, אורית לרנר, דולין מלניק, גיא פסח, אילנה פרדס, דיתי רונן, אייל שר, ולכל המשתתפים הנכבדים שלקחו חלק בשני הדיונים הציבוריים בתחום מדיניות תרבות בישראל אשר קיימנו מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה בתקופת הכנתו של מחקר מדיניות זה בסיוע צוות המכון הנפלא, ובשיחות לקראת דיונים אלה. הערכה רבה ותודה עמוקה גם לעמיתים לשעבר במשרדי הממשלה, בכנסת, בגופי השירות הציבורי ובמוסדות התרבות, שותפים לעיסוק בתחום מדיניות התרבות במהלך שנות עבודתי הארוכות בשירות המדינה, בעיקר במחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים ובמשרד המדע, התרבות והספורט, אשר היריעה תקצר מלפרט את כולם ואת המחויבות, המסירות והתרומה המשמעותית של

כל אחת ואחד מהם בעשייה יומיומית, לעיתים סזיפית, לקיומן של תרבות ואומנות בחברה הישראלית, לשמירה עליהן, לפיתוחן ולתובנות הנובעות מאלה. הערכתי ותודתי נתונה לכולם בעד תרומתם לידיעותיי ולתובנותיי, ובה בעת האחריות למחקר, להמלצותיו ולפגמיו מוטלת עליי בלבד.

תודה מיוחדת לדנה בלאנדר, אחראית ליווי מחקרים במכון, ולאפרת וקסמן על קריאתן היסודית והערותיהן המעשירות והמיטיבות; ליהודית ידלין על עריכה לשונית מועילה וקשובה במיוחד; ולכל הצוות הנפלא, המסור והיסודי של ההוצאה לאור במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הספר מוקדש לכל בני משפחתי היקרה כל כך, ובמרכזה בן זוגי יוסי פישר, בננו תמיר ואמי שולמית בן-ישי הראל, המלווים ומעשירים אותי, השותפים לאחת להולדת רעיונות ותומכים ללא גבולות בשעות הרבות הנדרשות לטיפוחם ולפיתוחם, וכן לזכרם של אבי היקר, אברהם הראל ז"ל, ושל סבי, אב־אמי, הסופר ואיש התרבות אהרן זאב בן-ישי ז"ל שדמותו ופעלו הם השראה מרכזית בעבורי, בעיסוקי רב־השנים ובמחויבותי העמוקה לתחום התרבות בישראל.

עדנה הראל פישר

אפריל 2020

ת ק צ י ר

היחסים בין המדינה לבין תחום התרבות והאומנות בישראל עוברים בשנים האחרונות טלטלה. תקפותם של הנחות יסוד ושל עקרונות שעיצבו יחסים אלה במשך עשרות שנים מועמדת בספק, ותחתם מוצעים גישות ועקרונות חלופיים. הדיון הציבורי בנושא מעורר סוגיות שונות הכרוכות במדיניות התרבות של ממשלות ישראל. הדיון מתמקד בנושא מימון המדינה כרכיב מרכזי במעורבות הממשלה בתחום התרבות, ומומחש בעיקר בשאלת היחס שבין המדינה כתומכת כספית במוסדות תרבות ובפעילות תרבות ואומנות לבין חופש הביטוי התרבותי והאומנותי, והמתח הנובע ממעורבות זו.

מחקר המדיניות המובא כאן מבקש לברר את ההצדקות למעורבותה של המדינה בתחום התרבות ולסרטט את העקרונות המנחים מעורבות זו לאורן של ההצדקות האמורות. הבירור נערך על יסוד דיון תאורטי בשילוב מחקר השוואתי. בירור זה הוא תנאי יסודי לגיבוש מדיניות תרבות, והחשיבות לעריכתו מקבלת משנה תוקף בשל המתווים העיקריים שלאורם מתנהל השיח הציבורי בשנים האחרונות. על יסוד ההצדקות והעקרונות הנבחרים מוצע מתווה לעקרונות מנחים למעורבות המדינה בתחום התרבות, ובכלל זה למימון תרבות, וכן מובאות המלצות לקובעי המדיניות ולגופים הציבוריים הפועלים בתחום לייסודה של מדיניות תרבות, לגיבושה ולעדכונה השוטף מעת לעת.

מהלך הדברים במחקר מבוסס על עקרונות קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. בהיותה דמוקרטיה ליברלית על פי עקרונות מגילת העצמאות,

מתחייבים עקרונות יסוד של משטר דמוקרטי, זכויות אדם ושלטון החוק. חופש הביטוי הוא בעל מעמד מרכזי בשיטה הדמוקרטית, והוא זכות מרכזית בזכויות האדם שהדמוקרטיה הליברלית מבססת. חופש הביטוי מאפשר מימוש של כבוד האדם ועצמיותו, מגוון דעות ושיח דמוקרטי.

איזונו של חופש הביטוי כאשר קיים חשש לשימוש לרעה בו או חשש לאיום על ערכים חברתיים נעשה באמצעות הדין הכללי, ובעיקר באמצעות הדין הפלילי, הנאכף באמצעות רשויות האכיפה ובתי המשפט. הדין הפלילי משמש כלי לביטוי ערכיה המרכזיים של החברה ולהגנה עליה ועל פרטיה מפני פגיעה בהם, ובכלל זה להגנה על סמליה המרכזיים של החברה. כך למשל, בישראל ערכים מרכזיים מוגנים באמצעות איסור ביזוי הדגל וסמלי המדינה, איסור הסתה לגזענות, לאלים ולטרור ואיסור תמיכה בטרור נגד מדינת ישראל.

כפי שמובהר במחקר, תחום התרבות הוא נתיב מרכזי וחשוב להגשמת חופש הביטוי בחברה, בצד היותו טובין חברתיים בעל ערך מיטיב בעצם קיומו. בה בעת תחום התרבות נדרש לחופש ביטוי על מנת למלא את ייעודו ותפקידו בשיח הדעות, ההשקפות והמימוש העצמי של יחידים וקבוצות. רכיב מרכזי של חופש הביטוי התרבותי הוא החופש לפרשנות היצירה.

ניתוח כלכלי ומוסדי מעיד כי תחום התרבות זקוק מיסודו לסיוע כלכלי, להבטחת מוסדות תשתיתיים, להבטחת חינוך ואוריינות תרבות, להבטחת תחומי תרבות מגוונים, וכן להבטחת זכותן לתרבות של קבוצות אוכלוסייה ששוק הצריכה אינו מבסס להן מענה.

ערכו החברתי של תחום התרבות, חשיבותו והאינטרס שבקיומו, בצירוף היזקקותו לסיוע ציבורי, הביאו להכללת מנגנוני הסיוע לתחום התרבות במסגרת תפקידי המדינה המודרנית. בכך מיוחד תחום התרבות מתחומי ביטוי מרכזיים אחרים, בשל החולשה המבנית אל מול השלטון, הנובעת מן ההסתייעות בו. במילים אחרות, עצם ההכללה של סיוע לתרבות בתפקידי המדינה וההיזקקות למערכות השלטון מקפלות בחובן חשש מובנה מפני התאמת העיסוק בתרבות ל"ציפיות" השלטון ועלולות להניע מנגנונים של השתקה וצנזורה עצמית ולהניח יסודות ל"אומנות מטעם".

הדרישה לממלכתיות עניינה בציפייה מגופי השלטון לכבד את עקרונות קיומה של המדינה, לפעול מתוך מחויבות כלפיהם ולא לנצל את השררה שבידיהם לקידום אידאולוגיה והשקפה פוליטית. לכן, ומאחר שהסיוע הכלכלי לתחום התרבות הוא רכיב אקטיבי בהבטחת הזכות לחופש ביטוי, מימוש של הסיוע לתחום כפוף לעקרונות החלים על היחס שבין שלטון לבין תחום חופש הביטוי. הסיוע ייבחן לא רק על פי עקרון השוויון אלא גם על פי תוצאת הפעולה השלטונית ועל פי המבחנים למניעת פגיעה בחופש הביטוי.

כאשר רשויות השלטון עוסקות במימון תרבות, הן ממלאות תפקיד ציבורי הנדרש בשל צרכיו של תחום התרבות, בשל החשיבות שבהבטחתו ובשל האינטרס הציבורי הגלום בקיומו. במלאן תפקיד זה הן מחויבות למהותו של תחום התרבות, ועליהן למלאו כפי שהן ממלאות את תפקידיהן האחרים, על בסיס הציפייה הציבורית להתנהלות ממלכתית. קרי, עליהן למלאו באופן המממש את ערכי המדינה, ובהקשר הזה – באופן המבטיח את חופש הביטוי ובלי 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 בשל תלותו של התחום בסיוע הציבורי, לנוכח החשש משימוש לרעה בהכרעות אלה לקידום אידאולוגיה או הנצחה שלטונית, וגם בשל החשש מפגיעתה הרעה של צנזורה עצמית. גם מניעת שימוש לרעה בחופש הביטוי האומנותי שיש בו כדי לפגוע בערכי המדינה אינה נתונה לרשויות השלטון המממנות. אלא, תפקיד זה נתון בעיקרו למשפט הפלילי, לרשויות האכיפה ולבתי המשפט, הנדרשים לפרשנות ביטויים מכלל תחומי הביטוי, והביטוי התרבותי בכללם, ולבחינת האיום, אם טמון בהם, לערכים המוגנים של המדינה.

הבחנה מרכזית זו בין הגנה באמצעות המשפט הפלילי על ערכי המדינה המרכזיים ועל סמלים מרכזיים כמו דגל המדינה לבין המוסדות השלטוניים העוסקים במימון תחומי הביטוי האומנותי, המתנהלים בנפרד וללא הפעלת בקרת תוכן – היא הבחנה מבוססת בשיטות משפט של דמוקרטיה ליברליות, וראוי להמשיך ולקיימה גם במדינת ישראל.

בהיבט הרחב יותר החורג מסוגיית המימון גופו, המענה המוסדי של מערכות שלטון במדינות שונות למימון תחום התרבות מתקיים תדיר 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. כפי שנדון בהרחבה במחקר זה, המענה המוסדי בישראל אינו יוצר את החציצה המקובלת במדינות אחרות, אינו מבטיח עצמאות ומומחיות מתאימות ואינו מבטיח ביזור ושיתוף הציבור. יתרה מזו, רשויות המדינה אינן פועלות על פי מדיניות תרבות סדורה, גלויה וברורה, וממילא אין מתקיים דיון ציבורי בדבר מדיניות תרבות בישראל.

המלצות המדיניות המוצעות במחקר זה מתמקדות ברובד התשתיתי שנגזר מן העקרונות החלים על היחסים שבין המדינה לבין תחום התרבות כפי שהם נדונים במחקר. מוצעים כלים לעיצוב מדיניות תרבות ממלכתית של מוסדות המדינה ותשתיות לדיון ציבורי ולהשתתפות אזרחית מקיפה – הכול לצורך הבטחת תנאים לתרבות, לאומנות וליצירה בנות קיימה, המייצגות דיאלוג, קשב וכבוד למגוון קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את החברה הישראלית ולזהותה. ההמלצות מבקשות לקדם שתי מטרות עיקריות: האחת – ביסוס שיח ציבורי מקיף וסדור באשר לתחום התרבות, מעורבות ציבורית ואוריינות תרבותית; השנייה – שינויים במידת מעורבותה של הממשלה בתחום התרבות וגידור מעורבותה.

ההמלצות מוצגות בארבעה מקבצים, והן מכוונות אל הממשלה ואל הגופים האזרחיים ומוסדות התרבות, כמפורט בהן.

מקבץ ראשון – המלצות המתמקדות בחשיבות ביסוסו של שיח ציבורי מתמשך בתחום התרבות וקיומה של מדיניות תרבות. מוצע למקד את השיח בנושאים אחדים, שאלה כותרותיהם: מהות הזכות לתרבות; תפקידו של השלטון בתחום ומשמעותה של הממלכתיות הנדרשת בהקשר זה; היבטים של רב-תרבותיות, פלורליזם וזהות משותפת; העמקת ההבנה והזיקות שבין תחום התרבות למדדי דמוקרטיה ותועלות אזרחיות אחרות, כמו לכידות חברתית.

מקבץ שני – המלצות הדנות בהרחבת החינוך לתרבות ולאוריינות תרבותית בשל תועלותיו, וקוראות לעוסקים במדיניות התרבות בישראל לשים דגש

מיוחד על הרחבת החינוך לתרבות ולאוריינות תרבות, בדומה לדגשים הכלולים במדיניות התרבות של מדינות אחרות.

מקבץ שלישי – המלצות העוסקות בחיזוק מעמדה של המועצה הישראלית לתרבות בתחום מדיניות התרבות ובהתאמת פעולתה לעקרונות המתחייבים ממהות תחום התרבות, בשל חשיבותו של עקרון הריחוק בתחום התרבות ולפי המקובל במדינות אחרות המקיימות שיטה משטרית דומה. המלצות אלו מורכבת מהמלצות לטווח הקצר, במסגרת המבנה המוסדי ומערך הסמכויות הקיים כיום, ומהמלצות לטווח הבינוני – המניחות רפורמה במבנה המוסדי של המועצה הישראלית לתרבות ולאומנות, במעמדה ובסמכויותיה. הרפורמה נועדה להבטיח הלימה טובה יותר של היחסים בין השלטון לבין תחום התרבות ומתן מענה מתאים לצורכי החברה ולפיתוח התחום; את אייתלותה של המועצה; את מקצועיותה ומחויבותה הציבורית לתפקיד המוטל עליה; ואת הייצוגיות של קבוצות החברה הישראלית והרחבת השותפות האזרחית.

מקבץ רביעי – המלצות המבקשות לקדם את גיוון מקורות המימון הציבורי של תחום התרבות. הגם שמוצע להותיר את המימון הציבורי הישיר כמקור המימון העיקרי – בשל היתרונות הנודעים לו בראייה כוללת של צורכי התרבות בחברה ובשל האפשרות הנובעת מכך למתן מענה למגוון הצרכים, למגוון תחומי התרבות וקבוצות האוכלוסייה – מוצעים הסדרים נוספים שיש בהם כדי לפעול לצמצום תלותם של מי שפועלים בתחומי התרבות באופן חלוקת הכספים ובשיקול דעת הגופים המקצים מימון ישיר, וליצירת בסיס איתן לפעולת מוסדות התרבות והיוצרים.

בצד התשתית התאורטית שחיבור זה מניח לדיון הציבורי הנדרש, ההמלצות מבקשות להניח תשתית יישומית לקידום של תחום התרבות בישראל, של מדיניות התרבות ומימון התרבות, של המעורבות הציבורית ושל האוריינות התרבותית. תשתית זו דרושה בשל החשיבות הרבה הנובעת להבטחת התחום כתחום ביטוי חיוני, תוסס, אקטיבי ואוטנטי וכרכיב מרכזי בהווייתה של החברה הישראלית ובקיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

הישגיה האמנותיים של חברה הם הישגים שקשה להגזים בערכם, אך קל לשגות בהערכתם ובתרומתם. חברה שכשלה בשדה היצירה היא חברה שהתקבעה מחשבתית ויצירתית, ופגעה ביכולותיה לחדש את עצמה. בסופו של חשבון, האופן שבו אנחנו נוהגים באמן מעצב את התרבות שבה אנו חיים, מעצים או מחליש את חוסנה הרוחני של החברה, ומרחיב או מצמצם את כוחותיה החיוניים ואת דמיונה היוצר.

הישגי יצירה אינם דורשים מן החברה הקצאת משאבים רבה או קורבנות משמעותיים בתחומים אחרים, אלא בעיקר בגמול ויחס הולמים שימריצו את השאיפה להשגתם. מה קל מזה – אך מה קשה: החופש ליצור מציאות חליפית על פני הקיימת הוא חופש המאיים על כל שליט וכל שליטה. השאיפה להישגים יצירתיים דורשת מן החברה ביטחון מספיק בערכיה ובחזונה על-מנת להסתכן בהתחדשותם, להציץ עין בעין בעתידה האפשריים, ולהיוולד שוב ושוב מחדש.

(מתוך: אמיר אור "הגביע הוא שלנו/באתי, כתבתי, ניצחתי" הליקון 58: יש!!! חורף 2004)

פ ת ח ד ו ר

תחום התרבות, מקומו בחברה ותפקידיה של הממשלה בהקשרם של אלה מצויים במקום מרכזי על סדר היום הציבורי של השנים האחרונות. כפי שאנסה להראות במחקר זה, לתחום התרבות תפקיד של ממש בהקשרים הדמוקרטיים של החברה הישראלית בצד המקום המרכזי שנתון לתחום בזהות המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית ובהיות מגוון הקבוצות המרכיבות את החברה הישראלית. תפקידים אלה של התרבות ומאפייניה המובנים משליכים ישירות על תפקידיה של המדינה בנושא התרבות. בהמשך הדברים אבקש להציע כי המונח "ממלכתיות", בשל משמעויותיו, שאדון בהן להלן, יבטא מושג מנחה וישמש כביטוי מפתח לתפקידיה של המדינה בהקשר של תרבות וליישומם של תפקידים אלה.

הדיון הציבורי הסוער בישראל בשנים האחרונות בנושאים הנוגעים למדיניות התרבות עוסק בעיקר בעקרונות החלים על המימון הציבורי של תחום התרבות.

לאחרונה בולט בדיון זה צמד מונחים חדשים: "חופש מימון" ו"נאמנות בתרבות". נלווית אליהם ביקורת על הלגיטימיות של פעילות תרבות שיש בה לכאורה פגיעה בקיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, עידוד הטרור, פגיעה בדגל או בסמלי המדינה ועוד, או שיש רוב בציבור המוצא בה טעם לפגם מסיבות אלה. הנוקטים מונחים אלה מבקשים להצדיק הגבלה של פעילויות תרבות שיהיו זכאיות למשאבים ציבוריים על בסיס הטענה כי יש להבחין בין חופש הביטוי, המובטח לכאורה במרחב הציבורי, לבין ייעודם של כספי הציבור והחובות החלות על הממשלה בהקשר זה. המונחים האמורים מבססים לכאורה גם הצדקה ציבורית להתערבותם של אישים וגופים פוליטיים בבחינת תוכני התרבות של מוסדות ויוצרים כתנאי למימוןם.

לעומתם, החולקים על גישות אלו טוענים כי משמעותן פגיעה בחופש הביטוי ובחופש המחשבה והיצירה והגבלתם וצמצום המרחב הדמוקרטי: תחום התרבות מעוגן בחופש הביטוי האומנותי, חופש הביטוי הוא ליבו ומהותו של התחום וחיוני לקיומו האותנטי ולמימוש מטרותיו, ובכל אלו מעוגנות גם ההצדקות למימונה של פעילות תרבות.

בדיון ציבורי זה הועלו בשנים האחרונות הצעות לתיקוני חקיקה ולעיגון הגישות האמורות. המכון הישראלי לדמוקרטיה הביע עמדתו בנוגע להצעות אלה בפני הממשלה והכנסת במסגרת הליכי החקיקה, והביע את התנגדותו לצמצום המרחב הדמוקרטי המשתמע מהצעות חוק אלו ואת דאגתו מפני השלכותיהן על החברה הישראלית.

ואולם, הדיון בהצעות חוק אינו ממצה את הנושא. נהפוך הוא, הוא מבסס צורך בליבון יסודי היורד לשורש הדברים בדיון הבוחן את מהותו של תחום התרבות והאומנות, את מקומה של היצירה התרבותית בחברה, את הערכים שתחום התרבות מקדם ואת האינטרס הציבורי המתגשם באמצעותו. דומה כי החברה הישראלית נדרשת לעיון מחודש ביסודות הנושא ולבירור יסודי שלו.

במחקר מדיניות זה אבקש להניח את התשתית לבירור הזיקות בין תפקידן ומקומן של התרבות והאומנות בחברה לבין הזיקקות למימון ציבורי, ולבירור היחס שבין תחום התרבות לבין תפקידי המדינה המודרנית וסמכויות המוקנות לממשלה. הסוגיות הן רחבות וכרוכות בין היתר בגישות פילוסופיות וערכיות ובשאלות מתחומים שונים, ובהם סוציולוגיה, מדעי המדינה, כלכלה ומשפט.

גם תחום התרבות והאומנות אינו עשוי עור אחד, והוא כולל תחומי משנה שונים בעלי אפיונים, דרכי התנהלות וצרכים שונים, שמידת תלותם בשלטון או במימון ציבורי משתנה, ולא אוכל במסגרת זו להתייחס אל פרטי ההבחנות. אבקש להסתפק בהצעת מתווה ותשתית לדיון, בהתמקדות בעקרונות שביסוד תפקידי המדינה, עיצוב מדיניות תרבות וסוגיית התקצוב, ובשים לב למשמעות זהותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. במסגרת זו אבקש לבסס הצעה לפיה עקרון הממלכתיות ישמש קו מנחה להגדרה ולמיצוב של מעמד המדינה ותפקידיה בתחום התרבות.

מושג הממלכתיות מבטא את הציפייה ממוסדות השלטון לנהוג כבוד בעקרונות היסוד של המדינה מתוך אחריות ומחויבות כלפיה וכלפי כלל האזרחים, באופן שמקדם את הטוב המשותף ולא מתוך העדפה של טוב קבוצתי, אידאולוגי או פלגני אחר. מושג הממלכתיות מנחה גם את הציפייה האזרחית מן השלטון בפעולתו בתחום התרבות ומשמש מגן מפני התערבות שלטונית אידאולוגית או פוליטית בתחום התרבות, בשל מהות התחום והתפקיד החשוב שלו במימוש כבוד האדם, חופש הביטוי וקיומה של חברה דמוקרטית.

בשלב הראשון אציג את רכיביו של הדיון העיוני והתאורטי המבסס שיח מדיניות בתחום התרבות ומימונו הציבורי. בחלק השני אעסוק בעקרונות המנחים את המדינה ובמגבלות החלות עליה לאורם בתחום התרבות, לרבות בשאלת הלגיטימציה להתניית מימון ממשלתי בתוכן פעילות התרבות. אברר את משמעויות המונח "ממלכתיות" ואציע לראות בו מושג מארגן ומנחה למעמד המדינה, תפקידיה והמגבלות החלות עליה בהקשר זה. תקוותי היא כי אתרומ לביסוס שיח ציבורי בנושא תפקידי המדינה בתחום התרבות.

* במקופת הכנתו של מחקר מדיניות זה קיימנו מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה שני דיונים ציבוריים חשובים בתחום מדיניות תרבות בישראל. אני מודה לכל מי שסייעו ולקחו חלק בארגון דיונים חשובים אלה, ובראש ובראשונה למשתתפים בדיונים, שתרמו תרומה של ממש לדיון הציבורי בנושא ולמחקר זה, המפנה לדיונים אלה בכמה מהערוותיו. תיאור האירועים וסיכומיהם זמינים לציבור באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: (1) דיון בנושא "מדיניות תרבות וחופש ביטוי", במסגרת כנס שדרות, מרץ 2017 (עיקרי הדיון והקלטת וידאו מלאה של הכנס); (2) דיון בנושא "מדיניות תרבות ורב תרבותיות" במסגרת פסטיבל ישראל, אוגוסט 2017.

מימון ציבורי של תרבות מלווה את עולם התרבות והאומנות כמעט מאז ומעולם. שליטים ומשטרים בתקופות השונות היו פטרונים נלהבים של אומנות או שמימנו אותה לקידום אינטרסים ושליטה: למן הפוליס היווני, האימפריה הרומית, תקופות ימי הביניים, הרנסנס, הבארוק או הסולטנים באימפריה העות'מאנית. עם ירידת כוחם של הכנסייה ושל בתי המלוכה והאצולה, ועם האמנציפציה הפוליטית של האזרחים מאז המהפכה הצרפתית, התמסדותה ההדרגתית של התרבות הפוליטית הרפובליקנית ו"תהליך הדמוקרטיזציה הגורפת של הייצור התרבותי וצריכתו", כמאמרו של פרופ' צוקרמן,¹ הפכה נגישות התרבות לזכות, ובהמשך לכך עוגנה הבטחת המקורות לקיומה בתפקידי המדינה המודרנית.

הקמה ותחזוקה של מוזיאונים, הזמנת יצירות לעיטור המרחב הציבורי, מימון תחומי יצירה ויוצרים – כל אלה התפתחו להיות חלק מוכר מתפקידי המדינה המודרנית המערבית וממחויבויותיה. עם התפתחות שיח הזכויות סיווג מלומדים שונים את הזכות לתרבות כזכות הכלולה בכבוד האדם ואת חופש הביטוי כרכיב מרכזי ומהותי של הקיום האנושי.

היות שמימון התרבות הוא חלק מתפקידי המדינה וממחויבויותיה, ממילא נשאל האם הוא אל השיח הציבורי, חלים עליו עקרונות של מדיניות ציבורית ושל משפט ציבורי ומינהלי, יחולו עליו מגבלות הנובעות מהתמודדות עם צורכי ציבור אחרים, ייקבעו על סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים, והוא יהיה מושפע מסוגיות ציבוריות וערכיות המצויות על סדר היום הציבורי, ממאבקי כוח ומפוליטיקה.

מימון תרבות כלול אפוא בתחום הרחב יותר של מדיניות תרבות. כך הדבר גם שתקצוב תרבות ומוסדות תרבות התקיים מראשית התפתחותו של מוסד המדינה המודרנית, ואילו התבססות הדיון המובחן במדיניות תרבות ככזאת מתוארת בספרות למן המחצית השנייה של המאה ה־20 בלבד.²

1 משה צוקרמן פרקים בסוציולוגיה של האמנות 147-148 (1997).

2 Annette Zimmer & Stefan Toepler, *The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States*, 23 JOURNAL OF CULTURAL ECONOMICS 33-49 (1999)

ניתן לומר כי גם במדינת ישראל אין מתקיים ליבון מקיף, סדור ומתמשך של סוגיות במדיניות תרבות, אך שהמדינה ראתה חשיבות רבה, מאז הקמתה, בפיתוח מוסדות התרבות והפעילות התרבותית.

בעת הנוכחית, המאופיינת בבחינה מחדש של ערכים ונורמות, של יחסי כוחות והגמוניה בין קבוצות המרכיבות את החברה הישראלית ומעצבות את זהותה, בין מרכז לפריפריה, בין דת לחילוניות, בין קהילות ותרבויות, מקבל הצורך בדיון במדיניות תרבות משנה תוקף, וברורה גם החשיבות הרבה בליבון ובבחינה של הבסיס התאורטי ושל ההצדקות שביסוד פעילות המדינה בתחום התרבות. בכוחם של אלה לשמש תשתית לקביעת החובות והמגבלות החלות על המדינה בהגשמת תפקידיה בתחום זה, ובמיוחד בכל האמור במימון התרבות.

תרבות ומדיניות תרבות

תחום התרבות והמושג "תרבות"

המונח "תרבות" בעברית, בדומה למונח culture באנגלית, מזוהה עם שתי משמעויות מרכזיות שונות:³ האחת כרוכה במושג החברה (במובן society) במובן אנתרופולוגי-סוציולוגי רחב של נורמות וערכים, התנהגות, אמונות ודעות של קבוצות אוכלוסייה וחברות.⁴ המשמעות השנייה כרוכה במושגי אסתטיקה ויצירה, ועניינה ביצירה בתחומי האומנויות השונים, ובה מתמקד עניינו.

המונח "אומנויות" (arts) נע אף הוא בין הגדרה מצמצמת, המיוחדת לפעילות הנאה אסתטית וחושית שעניינה דפוסי היצירה בתחומי "האומנויות היפות" במובן הקלטי, לבין הגדרה רחבה יותר, המושפעת מדפוסי תרבות הפנאי, משינויים טכנולוגיים ומשינויים נורמטיביים, וכוללת גם תחומי אומנות ויצירה נוספים. הרחבה נוספת באה לידי ביטוי בכריכת אומנויות עם "תעשיות יצירה" (arts and creative industries) יחד.

מן הבחינה ההיסטורית מקובלת הקביעה כי המושג "האומנויות היפות" התגבש במאה ה-18 והתייחס בראש ובראשונה לחמש אומנויות: ציור, פיסול, אדריכלות, מוזיקה ושירה. הגדרות רחבות יותר של תחומי אומנות כללו באותה העת גם מחול ותיאטרון, אופרה, אומנות הדיבור היפה (אלוקוונציה) ואף גינון, אומנות החריטה והאומנויות הדקורטיביות.⁵ במהלך המאה ה-19 התייחס המושג בעיקרו

3 למגוון רחב של הגדרות המונח ולהיסטוריה של התפתחותו ראו מוטי רגב סוציולוגיה של התרבות: מבוא כללי 12-18 (2011).

4 וכן התפתחותו מהמונח cultivate, שעניינו לכתחילה בעיבוד האדמה או תרבות חיות משק, והתפתחותו לכלל עיבוד ותרבות הנפש. Corina Lacatus, *Culture Wars as Clashes of Identity*, ARTS AND INTERNATIONAL AFFAIRS (19.7.2017)

5 להתפתחות המונח מהתקופה היוונית ועד למאה ה-19 ראו פאול אוסקאר קריסטלר ומשה ברש מערכת האמנויות המערבית (חש"ן).

לשש אומנויות: ציור, פיסול, אדריכלות, מוזיקה, שירה וספרות. "האומנות השביעית" – הצילום והקולנוע – נולדה בעקבות ההתפתחות הטכנולוגית של המאה ה-20. שינויים חברתיים, תרבותיים וטכנולוגיים הביאו להכללה של תחומי יצירה נוספים, כענפי העיצוב והאופנה, המערבים תוכן, עיצוב וסמלים כאופני שיח וביטוי נוספים בעלי תוכן חברתי.

בצד שינויים טכנולוגיים גם ערעור על גבולות המושגים של איכות והיררכיה תרבותית ("גבוה-נמוך") וכן האתגר הרב־תרבותי הובילו להרחבה נוספת של המונח "תרבות" במובן של האומנויות ולכריכתו בקשרי גומלין הדוקים עם ביטוי חברתי של יחידים וקבוצות. הרחבה זו יוצרת למעשה זיקה חוזרת, מושגית, לכפל המשמעויות של המונח "תרבות".

לצורך מסמך זה אבקש להסתייע בהגדרת המונח "תרבות" כפי שמציע ד"ר נרי הורוביץ:⁶

"פעולה של יצירה המכוונת לתת ביטוי, ייצוג, משמעות, פרשנות וזהות בעולם החברתי, באמצעות שפת היצירה דוגמת מחול, פיסול, ציור, שירה, ספרות, מוזיקה, צילום, קולנוע, עיצוב ועוד".

מרכזיותו וייחודו של חופש הביטוי בתחום התרבות

כעולה מן ההגדרה, מאפיין מרכזי של תרבות, כמושג, הוא ה"ביטוי": ביטוי יצירתי, במגוון צורות הביטוי הכלולות בשפת היצירה, של יחידים וקבוצות, ובהקשרים שונים של הקיום החברתי.

הזכות לביטוי, חופש הביטוי, היא זכות עילאית בעלת מעמד מיוחד בחשיבה המדינית הדמוקרטית וגם בשיטת המשפט הישראלית. היא מתוארת כ"אגד

6 נרי הורוביץ "מדיניות תרבות בישראל: מסגרת לדיון והמלצות" טיוטה לדיון (מאי 2009).

של זכויות". מקום מרכזי בין זכויות אלה, "ליבתי", נתון לחופש הביטוי הפוליטי בחברה דמוקרטית בשל זיקתו לאפשרות קיומו של שוק דעות וביקורת על השלטון, או לפי רעיון החירות הפוליטית – ליכולתם של פרטי החברה להיות בעלי ידע מספיק על מנת לקיים שיטת ממשל עצמי⁷ ואת הזכות לבחור ולהיבחר. ההצדקה הדמוקרטית מצטרפת להצדקות המרכזיות האחרות של חופש הביטוי, חיפוש האמת ואפשרות המימוש העצמי, אשר מיוסדות על עקרון כבוד האדם.⁸

ייחודו של חופש הביטוי האומנותי והתרבותי הוא באפשרו הגשמה עצמית באמצעות מגוון דרכי הביטוי של דעות במובן הרחב: רגשות, תחושות, חוויות והתרשמויות; במכלול מישורי ביטוי, התייחסות והבנה, הנוספים על מנעד הביטוי המילולי והרציונלי.⁹ מאחר שחופש הביטוי כולל גם את הזכות לצרוך דעות ועמדות, השקפות וערכים של הזולת, ממילא נכללת בו הזכות לצרוך דעות אומנותיות, שביטוי שונה ומגוון מזה של השיח הפוליטי. החשיפה לביטוי האומנותי מעשירה את השיח החברתי בהיבטים שאינם בהכרח רציונליים או מילוליים באמצעות נקודות מבט נוספות ובאמצעי ביטוי מגוונים.

בכוחו של הביטוי האומנותי לגרום להשראה, לתחושת התנסות חווייתית, להתרגשות, זעזוע, כעס, הזדהות או התפכחות ולשינוי עמדות.¹⁰ חופש הביטוי האומנותי והתרבותי מאפשר ליחיד, בין שהוא יוצר ובין שהוא צורך את מעשה התרבות או האומנות, לגבש עמדות, ערכים ותפיסת עולם, לחוות חוויות מעצבות, לבטא השקפות בקשת של ביטויים ולהציג זוויות מבט אישיות על

7 אוון פיס "החירות הפוליטית וחופש המימון" מעשי משפט ט (2) 243, 244-245 (2018).

8 אהרן ברק כבוד האדם: הזכות החוקתית ובנוחה 712-719 (2014); מרדכי קרמניצר וראם שגב חופש הביטוי: הצדקות וסייגים (2008).

9 Edward J. Eberle, *Art & Speech*, 11 (1) UNIVERSITY OF PENNSYLVANIA JOURNAL OF LAW & SOCIAL CHANGE (2007); David Munkittrick, *Music as Speech: A First Amendment Category unto Itself*, 62 FEDERAL COMMUNICATION LAW JOURNAL (2010); Alan K. Chen, *Instrumental Music and the First Amendment*, 66 HASTINGS L. J. 381 (2015)

10 Eberle, שם, מוצא הקבלה בין הביטוי האומנותי לביטוי הדתי – החוויה משנת התודעה או המשפיעה ערכית אינה מאורגנת סביב הרציונלי והקוגניטיבי אלא מתייחסת אל הלא-רציונלי והלא-קוגניטיבי: החוויה הדתית מבוססת על אמונה, על תקווה ועל חיזיון, והאומנותית – על דמיון, על יצירה ועל השראה.

המציאות וחובייתה. זהו ביטוי שכרוכים בו הגשמה עצמית, מימוש עצמי וחיפוש אמת. הביטוי התרבותי והאומנותי הוא בעל ערך ייחודי: ערך התרבות האנושית המגשים את רוח האדם ואת יכולותיו היצירתיות.

הביטוי והמימוש העצמי של האומן מעניקים תוכן נוסף לערך החברתי החשוב של שיח והחלפת דעות, לחתירה לבחינה מחודשת מתמדת ולהתפתחות, לאתגור הקיים ולאפשרות לשינוי. הביטוי האומנותי עשוי לאפשר גם הגשמה ייחודית של חופש הביטוי הפוליטי של היחיד, של הקבוצה ושל החברה. ב"פוליטי" הכוונה היא למובנו הרחב של המושג, שאינו מפלגתי בהכרח, אלא שעניינו האפשרות לגבש עמדות, תפיסות ערכיות והשקפת עולם.¹¹ ניתן למצוא בגישה זו קרבה לתאוריה של תיאודור אדורנו (Adorno), שלפיה, למרות הכוחות החברתיים והכלכליים הפועלים על עולם האומנות עדיין נתון לאומן היוצר חופש יצירה. לאומנות יש אפשרות להשתחרר במידה מסוימת מהדטרמיניזם החברתי ולחשוב בדרכים שאינן אהודות על התרבות השלטת. לכן יש בה תקווה להתנגדות לדיכוי פוליטי ולאידאולוגיות.¹²

חופש הביטוי התרבותי והאומנותי ככלול בגרעין הקשה של חופש הביטוי

בכתיבה הנרחבת על חופש הביטוי והקשריו הפילוסופיים, מדיניים ומשפטיים מודגש בהרחבה חופש הביטוי הפוליטי, ובמיוחד חופש המידע ותחום התקשורת, ככלי חדשותי וככלי להעברת מידע, ומודגש פחות חופש הביטוי האקדמי,

11 וראו גם דיתי רונן אמנויות בישראל כמנוע לשינוי חברתי 14–25 (המדריך הירוק: מדריך לתרומה חכמה, מרץ 2018).

12 וראו כתמצית בלבד את הערכים "אסכולת פרנקפורט" ו"אסתטיקה" לקסיקון לתאוריה של התרבות: מושגי יסוד 58–66 (אנדרו אדגר ופיטר סדג'וויק עורכים, 2007).

המדעי והאומנותי.¹³ קיימת לכאורה הנחה סמויה כי חופש הביטוי האומנותי הוא בחזקת מותרות, פחות בחשיבותו מחופש הביטוי הפוליטי, וכי הוא מתקיים בצילה של ההסדרה העיקרית ובזכות המאבק על חופש הביטוי המרכזי, הוא חופש הביטוי הפוליטי וחופש המידע והעיתונות. פרשנות מצמצמת לביסוס הדמוקרטי של חופש הביטוי עשויה לבסס טענה כי חשיבותו של חופש הביטוי התרבותי פחותה מזו של חופש הביטוי הפוליטי,¹⁴ או כי ההצדקה להגנה עליו מוגבלת יחסית לחופש הביטוי הפוליטי. לעומת המצמצמים, יש הכוללים בחופש הביטוי הפוליטי ועל יסוד ההצדקה הדמוקרטית מכלול רחב של אופני ביטוי, ובכללם גם את הביטוי האומנותי, הפילוסופי והמדעי.¹⁵

משנה תוקף מקבל טיעון זה נוכח מגבלות המיוחסות לתחום תקשורת ההמונים.¹⁶ עוצמתם של כלי תקשורת ההמונים, האינטרסים המניעים אותם ומגבלות הגישה אליהם מבססים ספקות בדבר אופן מימושה של זכות היחיד לחופש ביטוי וספקות בדבר מעמדם של אמצעי התקשורת ככלי ביטוי של היחיד.¹⁷ ספקות ומגבלות אלו, לצד העמקת נוכחותם של מקורות ידע אשר מהימנותם נתונה בספק באמצעי המדיה החדשה, וטשטוש ההבחנה בין עובדות ומידע לבין התרשמויות ועמדות – כל אלה מאירים באור נוסף את חשיבות הביטוי התרבותי והאומנותי. הביטוי התרבותי והאומנותי מועצם כאמצעי ביטוי חיוני, המסייע לעיבוד ולגיבוש של דעות ועמדות ומעניק גישה ליחידים לנתיבי ביטוי נוספים באמצעי הבעה מגוונים, ובכך מבטיח את מימוש מטרותיו של

13 רכיב מרכזי המשותף להם, יצירתיות וחופש רוח האדם, מניע את התגליות והיצירה. הקרבה גם בהוראות האמנות הבינלאומיות שיידונו בהמשך, המבססות את הזכות לתרבות עם המדע יחד.

14 אילנה דיין-אורבך "המודל הדמוקרטי של חופש הביטוי" עיוני משפט כ (2) 377, 383-382 (תשנ"ו-תשנ"ז).

15 שם, בעמ' 383, ה"ש 17.

16 שם, בעמ' 382, *Sonia Livingstone & Peter Lunt, The Mass Media, Democracy and the Public Sphere, in TALK ON TELEVISION: AUDIENCE PARTICIPATION AND PUBLIC DEBATE 9-35 (1994)*

17 אהרן ברק "המסורת של חופש הביטוי בישראל ובעיותיה" משפטים כ"ז 223, 248-249 (תשנ"ו-תשנ"ז).

חופש הביטוי, את השיח הדמוקרטי ואת חיפוש האמת, ומספק מענה מסוים לחסרונותיו של תחום תקשורת ההמונים.

לפי גישה אחרת, חשיבותו של חופש הביטוי התרבותי והאומנותי דומה לזו של חופש הביטוי הפוליטי,¹⁸ הוא מקיים הצדקות שביסוד חופש הביטוי הפוליטי ושוק הרעיונות, ונוסף עליהן גם הצדקות אחרות בעלות חשיבות נפרדת. גישה זו מצדיקה לראות בו ראוי להגנה "ליבתית", בדומה לזו שחופש הביטוי הפוליטי נהנה ממנה, ולא כחלק מחופש הביטוי הפוליטי בלבד.¹⁹ כך סעיף 5 לחוקה (לפי השם – חוק היסוד) של גרמניה קובע את חופש הביטוי התרבותי-אומנותי עם החופש המדעי כבעלי מעמד חוקתי שווה ערך לחופש הביטוי הפוליטי ולחופש העיתונות. ואכן, מלומדים בשיטות משפט שונות גורסים כי חופש הביטוי האומנותי והתרבותי כלול בגרעינו הקשה של חופש הביטוי ומקיים את ההצדקות המהותיות לחופש הביטוי באופנים הייחודיים לו.²⁰

בנתיב זה אבקש לצעוד גם אני, מבלי שאדרש בשלב זה להכריע בדבר מיקומו המדויק של חופש הביטוי התרבותי והאומנותי, אם בליבת חופש הביטוי, אם ליד חופש הביטוי הפוליטי או בסמוך לו, וכחלק מגרעינו הקשה. טענתי היא כי חופש היצירה וחופש הביטוי האומנותי כרוכים במלואם בליבת חופש הביטוי, והם רכיב מרכזי במימושן של הצדקותיו – ההגשמה העצמית, חיפוש האמת והשיח הפוליטי של היחיד ושל הקבוצה – ומצויים שם גם לצד חירות ההתאגדות והחופש להפגין. חופש הביטוי התרבותי כלול בכבוד האדם ומאפשר הגשמה שלו:²¹ זכותו של האדם לבטא את עצמו, להציג את תחושותיו, את חוויותיו, את

18 אהרן ברק כבוד האדם: הזכות החוקתית ובנותיה כרך ב, 731, הטקסט הנלווה להערות 170 ו-178 (2014).

19 Eberle, *Artistic Expression and Aesthetic Theory: The Beautiful, the Sublime and the First Amendment*, לעיל ה"ש 9; Sheldon Nahmod, *Artistic Expression and Aesthetic Theory: The Beautiful, the Sublime and the First Amendment*, לעיל ה"ש 9. (1987) 221, Chen; Wis. L. Rev.

20 לדיון בשיטת המשפט האמריקאית בהקשר זה ראו לעיל ה"ש 14 ו-16, ולמשפט החוקתי הגרמני ראו Eberle, לעיל ה"ש 9, בעמ' 7, הערה 20.

21 בפסיקה בית המשפט העליון הוכרע כי בכבוד האדם כמשמעותו בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו כלול גם חופש הביטוי ומוגן גם מכוחו. ע"א 4534/02 רשת שוקן בע"מ נ' הרציקוביץ', פ"ד נ"ח(3) 558, 565-566 (2004); בג"ץ 316/03 מחמד בכרי נ' המועצה

השקפותיו, את קולו ואת נקודת המבט הייחודיים שלו בדרכו שלו, להיות חשוף לביטויים וקולות של אחרים בחברה ולעצב את מהותוהוא בשיח החברתי-תרבותי.

רכיבי חופש הביטוי האומנותי

לחופש הביטוי האומנותי רכיבים אחדים, בגדר אגד זכויות משנה:²²

(1) הזכות ליצור ולהביע את הביטוי האומנותי;²³

(2) הזכות להציג את היצירה האומנותית, לחשוף אותה בפני קהל ולהבטיח את חופש המידע ושוק הדעות, לרבות אלו הקונטרוברסליות;²⁴

(3) הזכות לצרוך תרבות, לקרוא יצירה, להאזין ליצירה, לצפות בה, לחוות אותה או להשתתף בה;

לביקורת סרטים, פ"ד נח(1) 249 (2003); ע"א 10520/03 איתמר בן גביר נ. אמנון דנקנר, פסקה 10 לחוות דעתו של השופט (כתוארו אז) א' ריבלין, ופסקה 13 לחוות דעתה של השופטת א' פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 12.11.2006); בג"ץ 2557/05 מטה הרוב נ' משטרת ישראל, פ"ד ס"ב(1) 200, 215-218 (2006); בג"ץ 5239/11 אבנרי נ' הכנסת (פורסם בנבו, 14.5.2015), בחוות דעת השופט ע' פוגלמן (דעה נפרדת) וחוות דעת השופט י' דנציגר (דעת מיעוט).

22 בעקבות (3) 53 Robert O'Neil, *Artistic Freedom and Academic Freedom*, 177-193 (summer 1990) *LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS*; ובהשראת אהרן ברק, לעיל ה"ש 18, כרך ב, בעמ' 732-754, הפרק "חופש הביטוי - אגד של זכויות".

23 O'Neil, לעיל ה"ש 22, בעמ' 182, מדגיש כי הזכות להבעה אומנותית בעלת משמעות מיוחדת דווקא כשמדובר באומנות שאינה פוליטית, כי זו הפוליטית מוגנת מכוח ההגנה על הביטוי הפוליטי, ואין מקום לראות באומנות ביטוי פחות בחשיבותו לחברה ולשיח הדמוקרטי.

24 שם, בעמ' 182-187. המאמר בוחן גם מקרים שבהם חופש האומן להציג את יצירתו ברחבי קמפוס מועמת עם החופש האקדמי של מוסד אקדמי לנתב את אופן הצגת היצירה לתלמידיו, מטעמים חינוכיים, וניתנת העדפה לשיקול הדעת המוגדר כחופש אקדמי.

(4) הזכות לפרש את היצירה התרבותית ולייחס לה משמעות בלא להיות כפוף לפרשנות של אחר או תלוי באחר, לרבות היוצר, והזכות להתבטא בעניינה של היצירה ופרשנותה, כחלק משוק הדעות ומחיפוש האמת;

(5) הזכות לצרוך את היצירה כרכיב זהותי, אינדיווידואלי או קבוצתי;

(6) הזכות לקבל סיוע ציבורי, ובכלל זאת מימון, אם המדינה מעניקה מימון לתרבות, בלא התערבות של המדינה בחופש הביטוי האומנותי, לפי רכיבו שנמנו לעיל.²⁵ זכות זו ומשמעויותיה בדין הישראלי יידונו במפורט בהמשך.

חופש הביטוי והממד הפרשני

היבט מרכזי שיש לתת עליו את הדעת הוא הממד הפרשני בחופש הביטוי האומנותי, המרחב הפרשני שבו מתקיימת יצירת התרבות. כאמור בהקשרים רבים, ליצירת אומנות אין פרשנות "נכונה". הציטוט האלמותי מספרו של אנטואן דה־סנט־אזופרי, "הנסיך הקטן": "אבל אני לא ציירתי כובע, ציירתי נחש בריח שמעל פיל", דומה שמזקק את העניין כולו: האפשרות שכוונת האומן, מנקודת מבט, שונה לחלוטין מהבנת הצופה, ומבלי שיש בכך לבטל את תוקפה המוחלט של פרשנות הצופה.

ההקשר הפרשני מתמקד במובנה של היצירה בעיני המתבונן ובהנעת המתבונן לחיפוש אחר מובן ופרשנות.²⁶ ככלל, בשונה מן הביטוי הפוליטי, הביטוי האומנותי מבקש מאז ראשית האומנות המודרנית ליצור הנעה לשיח ואינו מבקש להנחות פרשנות קונקרטית באמצעות דימויים או מטפורות ברורים וחד־משמעיים.

25 חופש זה הוא השלישי במניינו של O'Neil, אחרי החירות ליצור והחירות להציג, ולפיו כשהמדינה (ארצות הברית) מחליטה לממן תרבות, האומן, כמו עוסקים אחרים בביטוי, זכאי להכרה חוקתית ולהגנה מפני הגבלה של חופש הביטוי האומנותי שלו, שם, בעמ' 187-193.

26 וראו רחל שליטא דיאלוג עם אמנות: הדרכה דיאלוגית לאמנות בח זמננו 45-48 (2013).

גישה מנחה זו משותפת ליוצרים המכוונים ליצור אומנות משפיעה חברתית ופוליטית ולא להאלה המבקשים ליצור "אומנות טהורה" שמשמעויותיה הן בעיני המתבונן.²⁷ האומנות המודרנית נמנעה במודע ובמכוון ממסר ברור או פשטני, ולא אחת הציגה כמטרה מוצהרת את הנעת הצופה למחשבה ולעיבוד חווייתי ואינטלקטואלי של המעשה האומנותי.²⁸

האומנות המודרנית עוסקת רבות בשאלות על האומנות עצמה, בוחנת את גבולותיה ואת מהותה, ועסוקה בענייניה הפנימיים ובשפת האומנות. לעיתים הדרישה למובנות מצד הקהל סותרת את האומנות עצמה, אשר מייצגת את ענייניה באופן התובע מן הצופה מאמץ ופרשנות ומעלה סוגיות של תקשורת. ההימנעות מכניעה לדרישת הקהל למובנות יוצרת אתגר. לא אחת היא יצרה ריחוק וניתוק מהקהל במה שהיה עשוי להיראות כפנייה למביני דבר בלבד.²⁹

רולאן בארת, המנסח את גישתו לתחום ביקורת הספרות במאמרו רבי-ההשפעה "מות המחבר" משנת 1967,³⁰ מחדד גישה זו מצד צרכן התרבות. לפי בארת, הקורא הוא הגורם המכריע בשיח הביקורתי על הספרות. בפני הקורא פתוחות אפשרויות פרשניות בלתי מוגבלות, ואין הוא נדרש לדמותו של המחבר לצורך הבנת ההקשר התרבותי וההיסטורי. לקורא המודרני נתונה אפשרות ואחריות לפרש כל טקסט כתוב לפי אמונתו והבנתו, בלא שהוא כבול לכוונת המחבר. הפרשנות והעיון האסתטי עניינם בתכונות המהותיות של היצירה או הטקסט, וקיימת האפשרות, במקרים המתאימים, שאין קריאה יחידה, מכרעת או נכונה שלו.³¹

27 גם מצד בעלי הגישה הגורסת כי אומנות לא נועדה לשמש אומנות פוליטית, ואין כוחה ככזו, ניכר שחוזקה של אומנות טובה הוא במרחב הפרשני שהיא מעניקה ויוצרת. וראו פיליפ ליינר "פוליטיקה ואמנות: זיווג מן השטן" ארץ אחרת 11 (אוגוסט 2002): וכן דוד שפרבר "ומי לא בא? ימין ואמנות" הפורטל הישראלי לאמנויות 3.2.2013.

28 Paolo Martore, *The Contemporary Artwork Between Meaning and Cultural Identity*, 4 CeROArt (2009)

29 רותי דירקטור אמנות עכשווית אני מדברת אליכם: מאה השנים הראשונות 39-43, 156-151 (2005).

30 רולן בארת ומישל פוקו מות המחבר/מהו המחבר (דרור משעני מתרגם, 2005).

31 וראו "מחבר" לקסיקון לתיאוריה של התרבות: מושגי יסוד, לעיל ה"ש 12, וכן Martore, לעיל ה"ש 28.

חופש הביטוי התרבותי וממד המקוריות והחדשנות

ממד נוסף שהוא מיסודה של האומנות ומטיבה האיכותי הוא ממד המקוריות והחדשנות, בדיקת הגבולות ופריצתם המתמדת, כפי שמביא פרופ' מנחם ברינקר, בשם הסטרוקטורליסט הצ'כי יאן מוקראז'ובסקי:³²

הנורמה האסתטית פועלת באופן מהופך לאופן שבו פועלות נורמות בתחומים אחרים של החיים האנושיים. הנורמה האסתטית מגלה את האפקטיביות האסתטית של יצירה מסוימת שעה שהיא מופרת, ולא שעה שהיא נשמרת. הנורמה המשפטית קיימת כדי שהשופט יידע אם האדם שנתבע לדין, שמר או הפר אותה. הפר אותה, הוא מורשע בדין. נורמה מוסרית קיימת כדי שנעריך אם האדם שהמעשה שלו עומד להערכה, שמור את הנורמה או הפר אותה, ואם הוא הפר אותה, אנחנו מעריכים את מעשהו הערכה מוסרית שלילית. לעומתן הנורמה האסתטית הנשמרת, יוצרת רושם של מונוטוניות, חוסר חדשנות וחוסר מקוריות. נורמה אסתטית צריכה אם כן להתקיים כדי שאמנים שונים יצליחו לסטות ממנה, לחרוג ממנה, להפר אותה ולהשיג על ידי כך את האפקטיביות האסתטית של יצירתם.

פרופ' ברינקר דן בהערכה האינדיווידואלית ליצירת האומנות ומסכם:

אין אפשרות לעשות רדוקציה של הערכיות האסתטית של יצירה, לתכונות הבלתי אסתטיות שלה [...] אנחנו חוזרים אפוא, אל ההתנסות האינדיבידואלית ביצירה, שאין לה תחליף בכל הנוגע להערכה אסתטית [...] היא מחייבת לראות באמנות מושג כלשהוא, עקרונות, מושג פתוח, ושכל מה שמקורי ויצירתי בו בא על ביטוי ביצירה מתמדת ובמאבק מתמיד כנגד כל מה

32 מנחם ברינקר אסתטיקה כחורת הביקורת 86, 93-94 (1988).

שאנו מכירים כבר כיפה. בין המבקר האקדמי או האסתטיקון, הסבור שבידיו כללים של היפה שהם יותר כנוסחאות מופשטות, לבין היוצר, קיים סכסוך מתמיד. על האמן היוצר מוטל כל הזמן להפריך ולסתור את שנחשב ליפה עד זמנו, ולהראות אפשרויות חדשות של האסתטי ושל היפה כנגד כל מה שהוכר בדיעבד ועד אז כמבנים וכחוקים של היפה. הפתיחות הזו של האמנות היא אולי חסרון מבחינת האסתטיקה, אבל יתרון ודאי וגדול מבחינת האמנות.³³

אומנות "טובה" והמחלוקת בדבר "אומנות טהורה" אל מול "אומנות מעורבת"

מנקודות מבט אלו על חופש הביטוי האומנותי, על החופש הפרשני ועל ממד המקוריות, מצטמצמת מאוד תחולתה של המחלוקת המוכרת בתחום התאוריה של האומנות בשאלת "אומנות טהורה" למול "אומנות מעורבת": כשעניין לנו באומנות "טובה", במובן זה שהיא יוצרת אצל הצופה חידוש, עניין או אתגר, כוונותיו של האומן אינן רלוונטיות, בין שכיוון לכתחילה להשפיע על החברה ובין שלא. חופש הביטוי המוקנה לאומן נפרד מחופש הביטוי המוקנה לצופה – לצפות ביצירה, לחוות אותה או לפרש אותה ולהתבטא בעניינה.

33 מובן המונח אסתטיקה, כפי שמבאר פרופ' ברינקר בראשית החיבור (שם, בעמ' 13):

האסתטיקה כתיאוריה של ההערכה של יצירות אמנות, האסתטיקה כתיאוריה של הביקורת, כפילוסופיה של הביקורת. [...] הוא רחב מן האסתטיקה הקלאסית בכך שאינו מגביל את עצמו להיבט מסוים אחד של יצירת-אמנות, ההיבט "היפה" החסר זיקה להיבטים האחרים של יצירת-אמנות. יתכן שיש קשר בין הערכת האיכות האסתטית של יצירה לבין הבנת המשמעויות ההכרחיות שלה, הרגשות שהיא מבטאת או מעוררת, ואופייה כסוג של תקשורת בין האמן לקהל. המונח אסתטיקה כפי שנשתמש בו אנו בפרקים הבאים יהיה קשור למובן זה. הוא יהיה קשור בהערכה ובשיפוט של יצירות אמנות ויצירות ספרות, ובתיאוריה של ההערכה והשיפוט האלה.

בה בעת, ובשל הציפייה החברתית מהאומן לפעול כמבקר או כמוכיח, ציפייה המובנית כ"אמנה חברתית" בין האומן לחברה, ובשל הסוציאליזציה שלו ככזה, ניתן לטעון כי על החברה לאפשר את קיום ה"אמנה", קרי את תפקיד האומן (המעורב), ולהבטיח כי מנעד האפשרויות הפרשניות ליצירות האומנות יכול בבירור ובגלוי גם את ביטויי האומן המעורב.³⁴

בין שכך ובין שכך, עמימות של יצירת האומנות והמרחב הנתון לפרשנותה בצד מקוריות וחדשנות משמשים כלי מסייע לאתר אומנות איכותית ולהבדיל אומנות מתעמולה או משימוש "ייעודי" אחר כמו פרסומת מסחרית. כאשר המעשה האומנותי אינו מותיר מרחב לפרשנות, להרהור, למחשבה או לחוויה, יש מקום לטענה כי אין מדובר במעשה אומנות אלא במעשה של "חרושת תרבות"³⁵ או מעשה תעמולה וניסיון לגיוס והשפעה, המבקש להשתמש באמצעים ויזואליים או רגשיים.³⁶ אולם כאשר האומנות פועלת לאתגר, לחדש, לעורר מחשבה, יש מקום לטענה שאין אומנות שאינה פוליטית, או למצער בעלת אפשרות למשמעות פוליטית בעיני המתבונן.³⁷

Pat Cooke, *The Artist and the State in Ireland: Artist Autonomy and the Arm's Length Principle in a Time of Crisis*, 37 (1/2) THE CANADIAN JOURNAL OF IRISH STUDIES, 98–119 (2011). לעיל ה"ש 22. כן ראו ההבחנה שבין ההצדקה הרומנטית להצדקה הדידקטית במאמרו של טל פדר. Tal Feder, *Normative Justification for Public Arts Funding: What Can we Learn from Linking Arts Consumption and Arts Policy in Israel*, SOCIO-ECONOMIC REVIEW 1–21 (2018).

35 בעקבות אדורנו, הטקסט הנלווה לה"ש 12 לעיל.

36 גם הגנות חופש הביטוי בדין הישראלי ובשיטות משפט אחרות, כמו האמריקאית, אינן חלות על הביטוי המסחרי במלואן.

37 רגב, לעיל ה"ש 3, בעמ' 209–274; בוריס גרויס כוח האמנות 7–16 (2008).

תרבות, זהות והזכות לתרבות במשפט הבינלאומי

בממד נוסף, הביטוי התרבותי הוא ביטוי זהותי, מאופיין בהשפעה הדדית מתמדת בין פעילות תרבות לזהות, אישית וקבוצתית וכרוך בהווייה תרבותית-סוציולוגית. בכך ניתן ביטוי לזיקה בין המושג "תרבות" במובנו הסוציולוגי-אנתרופולוגי לתוכן המושגי שלו הנדון במסמך זה.

הביטוי התרבותי מאפשר את פיתוח הזהות האישית, בהיותו רכיב מרכזי בזהות היחיד ובזכותו של היחיד לייצוג עצמיותו ולמימושה, בין מתוך שייכות לקבוצת זהות ובין מתוך התנערות מן הקבוצה או מיחסי הכוחות המבנים את החברה.³⁸ מכאן ההכרה בחשיבות הזיקה הקהילתית כרכיב מרכזי בזהות היחיד. כל אלה מעניקים ממד נוסף לחשיבותו של חופש הביטוי בתחום התרבות.

כבר במסגרת ההכרזה האוניברסלית לזכויות אדם משנת 1948 הוכרה הזכות לתרבות בהקשר החברתי, בסעיפים 22 ו-27 להכרזה:³⁹

Article 22:

Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.

Craig Calhoun, *Social Theory and the Politics of Identity*, in 38
;SOCIAL THEORY AND THE POLITICS OF IDENTITY 9-36 (Craig Calhoun ed., 1994)
וראו גם אצל רגב, לעיל ה"ש 3, פרקים 2 ו-6, בעקבות משנתו של בורדייה.

The Universal Declaration of Human Rights (1948) (האמנה 39
האוניברסאלית לזכויות אדם (1948)). התרגום הוא מנוסח התרגום לעברית של האו"ם,
כמופיע באתר האו"ם.

[סעיף 22]

כל אדם, כחבר בחברה, זכאי לביטחון סוציאלי זכאי לתבוע שהזכויות הכלכליות הסוציאליות והתרבותיות, שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחות החופשית של אישיותו, יובטחו במאמץ לאומי ובשיתוף פעולה בין־לאומי, לפי ארגונה ואוצרותיה של המדינה].

Article 27(1)

Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.

[סעיף 27(1)]

כל אדם זכאי להשתתף תוך חירות בחיי התרבות של הציבור, ליהנות מאומנויות ולהיות שותף בהתקדמות המדע ובברכתו].

סעיפים אלה משלבים את שני ההיבטים של הזכות לתרבות, האישי והקהילתי: זכות ההבעה העצמית, יצירה ומימוש עצמי והזכות להשתתף בחיי התרבות והאומנות של הקהילה וליהנות מיתרונותיה.⁴⁰ לאלה יש לצרף גם את הוראת סעיף 18 להכרזה המבטיחה את חופש המחשבה, המצפון והדת של כל אדם, ומכאן גם את חופש הביטוי.⁴¹

40 לעניין הדיונים לגיבושה של ההכרזה וחשיבותה כחשתית המשפט הבינלאומי וזכויות הפרט ראו באתר האומות המאוחדות, במלאת 70 שנה להכרזה, תחת הכותרת *The Foundation of International Human Rights Law*. הסעיפים אינם מיוחדים אך לתרבות במובן שבו אני דנה כאן, בתחומי אומנויות ויצירה בלבד. לעמדה המצרה על המעמד המוגבל המוענק לאומנויות בהכרזות אלו ובהסדרים אירופיים מרכזיים אחרים ראו *Henri Beunders, The End of Arrogance, The Advent of Persuasion*, *in THE STATE AND THE ARTS: ARTICULATING POWER AND SUBVERSION* 13–28 (Judith Kapferer ed., 2008)

41 וראו לעניין תרגום הסעיפים המוזכרים בפרק זה גם במאגר המידע האינטרנטי בנושא אמנות זכויות אדם בינלאומיות שמדינת ישראל צד להן, מטעם מרכז מינרבה לזכויות האדם, האוניברסיטה העברית ירושלים (להלן: מאגר מינרבה). כך לדוגמה, לעניין תרגום סעיף 27(1): "לכל אדם הזכות להשתתף באופן חופשי בחיים התרבותיים של קהילתו, ליהנות מאמנות ולחלוק את יתרונות הקדמה המדעית".

האמנה לזכויות אדם כלכליות, חברתיות ותרבותיות,⁴² אשר נכרתה בעקבות ההכרזה האוניברסלית על זכויות אדם בשנת 1966, קובעת בסעיף 15:

Article 15

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone:

(a) To take part in cultural life;

(b) To enjoy the benefits of scientific progress and its applications;

(c) To benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.

2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for the conservation, the development and the diffusion of science and culture.

3. The States Parties to the present Covenant undertake to respect the freedom indispensable for scientific research and creative activity.

4. The States Parties to the present Covenant recognize the benefits to be derived from the encouragement and development of international contacts and co-operation in the scientific and cultural fields.

42 United Nations International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966. התרגום לקוח מתוך התרגום הרשמי של מדינת ישראל לאמנה, כפי שאושרה בירושלים ב-3.10.1991. כחבי אמנה 1037, כרך 31, האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

[סעיף 15]

1. מדינות שהן צד באמנה מכירות בזכותו של כל אדם:

(א) להשתתף בחיי התרבות;

(ב) ליהנות מיתרונות הקדמה המדעית ושימושיה;

(ג) ליהנות מן ההגנה על הזכויות המוסריות והחומריות הנובעות מכל יצירה מדעית, ספרותית או אומנותית שהוא מחברה.

2. הצעדים שניקטו מדינות שהן צד באמנה זו כדי להשיג את מימושה המלא של הזכות האמורה יכללו אותם צעדים הנדרשים לשם קיום המדע והתרבות, פיתוחם והפצתם.

3. מדינות שהן צד באמנה מתחייבות לכבד את החופש החיוני למחקר מדעי ולפעילות יוצרת.

4. מדינות שהן צד באמנה מכירות בתועלת שניתן להפיק מעידודם ופיתוחם של המגעים ושל שיתוף הפעולה הבין לאומיים בתחומי המדע והתרבות].

הסעיף כורך יחדיו תרבות ומדע כביטויים של הרוח האנושית ויתרונותיה: הזכות לתרבות כוללת את הזכות להשתתף בחיי התרבות, את הזכות ליהנות מהגנה על האינטרסים המוסריים והחומריים של היצירות ואת התחייבויות המדינות לעסוק בשימור, בפיתוח ובהטמעה של תרבות, להבטיח את החירות הנדרשת ולהכיר ביתרונות שבעידוד שיתוף פעולה ופיתוח קשרי תרבות בינלאומיים.

במרוצת השנים התקבעה משמעות נרחבת להגדרת המושג "תרבות" שבאמנה ולהיקף הזכות להשתתף בחיי התרבות. כך, בהחלטות ועדת המומחים של הוועדה לזכויות כלכליות, חברתיות וכלכליות מדצמבר 2009,⁴³ שלפיהן הזכות לתרבות היא מסוג חירות, מאחר שהיא דורשת מהמדינה הן להימנע מפעולות

43 אתר הדיון של ועדת המומחים בשנת 2008: UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Day of General Discussion on *The Right to Take Part in Cultural Life* (May 9, 2008); והחלטת ועדת המומחים מדצמבר 2009 (להלן: פרשנות ועדת המומחים): UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 21, *Right of Everyone to Take Part in*

המגבילות את ההנאה מחיי התרבות והן לנקוט פעולות שיאפשרו את התנאים המקדמיים להנאה מהזכות.⁴⁴ כך גם בהגדרות שבאמנת אונסק"ו משנת 2005 לקידום הגיוון של הביטוי התרבותי ולהגנה עליו,⁴⁵ ואף בהחלטת ארגון העבודה הבינלאומי (ILO) משנת 2008.⁴⁶ באמנות נוספות נקבעת הזכות להשתתף בחיי התרבות והאומנות גם בהקשרן הקוונקרטי, כבאמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד משנת 1989 ובאמנה לביטול כל צורות האפליה נגד נשים משנת 1981.

הכלכלן דייוויד ת'רוסבי (Throsby), מחשובי הכלכלנים בתחום התרבות, מציג את התפתחות העיסוק בנושא התרבות והדרישה למגוון התרבותי באונסק"ו על פי שלבים המשקפים תהליכים מדיניים ובינלאומיים.⁴⁷ בראשון, בשנות ה־50 וה־60 של המאה ה־20, נדון מגוון תרבותי כנושא הנתון להכרעת המדינות לפי הרכבן; בשלב השני, בימי המלחמה הקרה, הזכות לתרבות מוארת ביחס לזכותן של מדינות קטנות לזיהוי תרבותי נפרד מהמעצמות ומהאידאולוגיה האימפריאליסטית; בשלב השלישי, בין שנות ה־70 לשנות ה־90 של המאה ה־20, נכרכות יחדיו תרבות והתפתחות כלכלית, מדינית, אזורית וחברתית; לאחרונה, בשלב הרביעי, נכרך המגוון התרבותי במובהק עם זכויות האדם.

לפי תיאור זה, השלב הרביעי והנוכחי התגבש באמנה למגוון תרבותי, שלה חשיבות למדיניות תרבות, מנקודת מבט כפולה: האחת זכות האינדיווידואל כלפי מדינתו ליצור תרבות, לצרוך אותה וליהנות מהחירויות הנדרשות לשם כך;

Cultural Life (art. 15, para. 1 (a) of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 21 December 2009)

44 וראו גם בפרק "זכויות חברתיות", סעיף 11, הזכות להשתתף בחיי התרבות, במאגר מינרבה, לעיל ה"ש 41.

45 UNESCO, Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (mul) (2005)

46 International Labour Organization Comments to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Day of General Discussion on The Right to Take Part in Cultural Life (Article 15 of the ICESCR) (May 9, 2008)

47 DAVID THROSBY, THE ECONOMICS OF CULTURAL POLICY 171–180, 173, ch. 10 (2010)

השנייה היא נקודת המבט של זכויות תרבותיות קבוצתיות. למגוון התרבותי מוקנית חשיבות גם ברמה הבין־מדינית והבין־תרבותית, אגב עידוד שיתוף פעולה, סובלנות, היכרות הדדית ובין־תרבותיות ולצידם גם הגנה על זכויות חומריות. האמנה מבחינה בין הרובד הכלכלי של פעילות התרבות לבין הרובד התרבותי ומעניקה משקל לערך התרבותי, הנפרד מן הערך הכלכלי (הערך הכלכלי מיוחס על פי ת'רוסבי להיבט המוצר הציבורי וגם לערך הציבורי של תחום התרבות, אשר יידונו בהמשך).⁴⁸

הזכות לתרבות ורב־תרבותיות

הסדרים אלה מובילים למושג רב־תרבותיות ולדיון בתחולתו על הזכות לתרבות, במישור היצירה ובמישור הצריכה, על ידי מגוון הקבוצות בחברה. במסגרת שיח הזכויות רב־תרבותיות מבטאת כזכות שלילית, שלא למנוע ממיעוטים את זכותם לתרבות, לפי אמנת הזכויות המדיניות והפוליטיות, וכזכות חיובית, לפי האמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות והאמנות המאוחרות יותר, המחייבות אפשרות לממש הזכות ולהשתתף בחיים התרבותיים.

נוסף על זה, במהלך המחצית השנייה של המאה ה־20 נכרכו זה בזה, במובנים רבים, רב־תרבותיות, פוסט־מודרניזם ויחסיות תרבותית, אשר כל אחד מהם

48 לשתי גישות למשמעות האמנה ולמשמעות המושג מגוון תרבותי הנדון בה: האחת – מגוון של דרכי הביטוי התרבותי, בין מרכז לפריפריה, בין מסורת לחידוש; והשנייה – נגד השתלטות התרבות המסחרית והשיקולים הכלכליים הדוחקים סוגי תרבות לא כלכליים או מגוון רב־תרבותי וזהויות שונות, ראו השיח "Understanding Cultural Diversity in the context of the 2005 UNESCO Convention," Discussion Between Charles Vallerand (International Federation of Coalitions for Diversity) and Andreas Wiesand (Editor of the Council of Europe/ERICarts "Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe," Bonn, Germany. הוקלט בקלן, גרמניה בשנת 2012 וזמין לצפייה באמצעות YouTube. לפי (2010) THROSBY, "לעיל" ה"ש 47, בעמ' 175: ארצות הברית, ובעקבותיה ישראל, הן היחידות שהתנגדו בשנת 2005 לאמנה. מעט מדינות נמנעו בהצבעה: אוסטרליה, ניקרגואה, הונדורס וליבריה. בשנת 2007 הוטררה הימנעות אוסטרליה לאחר חילופי ממשלות, והאמנה אושררה שם.

מחייב דיון מורכב שלא כאן המקום לעסוק בו. הגם שעיקר העיסוק התאורטי בתחומים אלו מתייחס לתרבות במובנה הרחב ואינו מתמקד במובנה המצומצם שהוא מושא דיונו, הוא בעל משמעות רבה לתחום מדיניות התרבות. אציין שני היבטים מרכזיים:

(1) מורכבות המפגש הבין-תרבותי מעצים גישה שלפיה ניטרליות ערכית מעוררת קושי, ועקרונות הליברליזם וההומניות מצדיקים גידור של התפיסה הרב-תרבותית והגבלתה לערכים ליברליים.⁴⁹ לצד הבטחת זכות לתרבות של יחידים וקבוצות באמצעות חופש ביטוי, יצירה והשתתפות לפי המגוון התרבותי של האוכלוסייה, ולצד קידום הקשב הרב-תרבותי הנובע גם הוא מהגישה הליברלית, מתעוררת השאלה, שהיא ממחלוקות היסוד בהקשרו של הוויכוח על רב-תרבותיות, אם לא מוצדק ואף נדרש להגביל פרקטיקות לא ליברליות, לרבות בתחום התרבות. הדילמה מקבלת משנה תוקף כשמדובר במיעוטים, בשאלת גבולות ההגנה על תרבותם ובאיזו מידה יש להגן על זכויות תרבותיות ופרקטיקות לא ליברליות של קבוצות המיעוט בשם ערכי הגישה הליברלית.

(2) רב-תרבותיות, בהיותה גישה רבת-פנים, מעצימה קבוצות משנה בחברה ועלולה לאתגר את זהות החברה ואת לכידותה. היחס שבין זהות המדינה ותרבותה לבין תרבויות המיעוטים וזהותם יאותר במיוחד במדינת לאום, וכאשר תרבות המיעוטים כוללת רכיבים לאומיים. תחום התרבות והיצירה הוא זירה רחבה ומרכזית למתחים אלה בשל הרכיב הפומבי המובנה בו, כמו הזכות להציג יצירה בציבור.⁵⁰

כמגוון החברות ומורכבות ההיסטוריה המדינית, כך מגוון ההסדרים המממשים עקרונות של רב-תרבותיות במדינות שונות: מדינות המעניקות מעמד עצמאי בתחום התרבות לקבוצות מובחנות תרבותית ולאומית,⁵¹ כספרד, שבה קטלוניה

49 אמנון רובינשטיין "שקיעה אך לא מוחה של הרב תרבותיות" הפרקליט מט (1) 47 (2006); מנחם מאוטנר "יחסי המרכז והפריפריה במדינה הרב-תרבותית" צדק שלי, צדק שלך: צדק בין תרבויות 273-289 (ידידיה צ' שטרן עורך, 2010).

50 וראו פרשנות ועדת המומחים לסעיף 15 לאמנה לזכויות חברתיות כלכליות ותרבותיות, סעיפים II(F), II(E)(5-7).

51 למחויבות כלפי קבוצות לאומיות בחברה רב-לאומית ראו אלכסנדר יעקובסון ואמנון רובינשטיין ישראל ומשפחת העמים: מדינת לאום יהודית וזכויות האדם 291-292 (2003).

וחבל הבאסקים; קנדה – באשר למחוז קוויבק;⁵² בלגיה – לעניין הקבוצות הפלמית והוולונית; בריטניה – לעניין אירלנד הצפונית, סקוטלנד ווילס. תשומת לב מיוחדת מוענקת בשיח הזכויות הבינלאומי לקבוצות אוכלוסייה ילידיות. כך בקנדה, באוסטרליה ובניו זילנד כשמדובר בקבוצות אוכלוסיית הילידים אינואיטים ואינדיאנים, אבוריג'ינים ומאורים, בהתאמה. הגם שביסוד זהותה ארצות הברית היא חברת מהגרים, היא נדרשת להתמודדות מיוחדת עם סוגיות רבת-תרבותיות בנוגע לאוכלוסייה האפרו-אמריקאית ובנוגע לאוכלוסיית האינדיאנים הילידית. יכול שיתקיימו מתחים גם על רקע דתי או על רקע לאומי ובדלני, וייתכן שלמדינה הגדרה מורכבת ורב-ממדית של זהותה הלאומית ותרבותה באשר לקבוצות המרכיבות אותה, להיסטוריה שלה ולזכותה לתרבות. יצוין כי לעיתים אוטונומיה תרבותית המוענקת לקבוצה מניבה פגיעה בזכות לתרבות של בני קבוצה שלישית, שגודלה אינו עולה כדי קבלת אוטונומיה תרבותית, אך היא נפגעת בשל צמצום הניטרליות של מדיניות התרבות באותו אזור.⁵³

דגם אחר לרב-תרבותיות נובע מגלי ההגירה הגדולים בעשרות השנים האחרונות, בעיקר ממדינות עולם שלישי או מאזורי מלחמה למדינות המערב. אף אם באספקט הסוציולוגי-תרבותי קבוצות מהגרים אלו נותרות סגורות ואינן תרות אחר היטמעות בחברת המדינה המפותחת, הן עשויות לאתגר את החברה המארכת ואת שיח התרבות והיצירה התרבותית בפרקטיקות לא ליברליות שונות.

גם הגלובליזציה היא בעלת השפעה על תחומי התרבות. ביטוייה בהרחבה של תנועת נותני שירותים, הגירת עבודה, פתיחת גבולות וסחר, טכנולוגיה חובקת-כול ותקשורת חברתית – הם בעלי השפעה דואלית על תחום התרבות

52 קנדה מייצגת גישה מרובדת לרב-תרבותיות בשלושה מישורי הסדרה שונים, היותה דו-לשונית ורב-תרבותית ברמה הפדרלית, המעמד המיוחד המוענק לילידים ולתרבות הילידים והמדיניות הרב-תרבותית הכללית. ליחס בין המישורים השונים ולניסיון הקנדי ביישום רב-תרבותיות ראו Keith Banting & Will Kymlicka, *Canadian Multiculturalism: Global Anxieties and Local Debates*, 23 (1) BRITISH JOURNAL OF CANADIAN STUDIES 43-72 (2010)

53 למתחים על רקע זכויות תרבותיות לקבוצות לאומיות בקנדה ובבלגיה ולדוגמת מעמד המיעוט בעל התרבות הגרמנית בבלגיה, ראו יעקובסון ורובינשטיין, לעיל הי"ש 51, בעמ' 292-293.

והיצירה: הרחבת השיח התרבותי והגברת רב־תרבותיות מחד גיסא, ויצירת חשש להשתלטות תרבות גלובלית, מכוונת־שווקים, הדוחקת תרבויות וזהויות מקומיות מאידך גיסא.⁵⁴ בדומה לחשש שמעוררים גלי ההגירה, גם חשש זה מבטא התנגשות בין זהויות, המניבה מעין מלחמת תרבות.⁵⁵

לעומת אלה רב־תרבותיות ביחסים בין קבוצות תרבויות שלהן יסודות דומים והן חולקות היסטוריה משותפת של התמודדות במרחב משותף, מתמקדת באפשרות לקיים זהות משותפת מסוימת, ובה בעת להבטיח את קיומן הנפרד. בחברות כאלה תימצא לא אחת ההבנה כי חוסנה החברתי, חוסנה הדמוקרטי ולכידותה של החברה מקבלים משנה תוקף והעצמה כאשר רכיביה השונים מוצאים בה מקום וביטוי, לרבות ביטוי קבוצתי במרחב הציבורי, ובצידם מוצעת זהות אזרחית המאפשרת תחושת שייכות "מספקת" לחברה בכללותה. גביזון ועוז־זלצברגר מראות כיצד גם מדינות לאום מובהקות פועלות לחיזוק הלכידות האזרחית של המדינה, שאינה מותנית־שייכות ללאום אתני.⁵⁶ יעקובסון ורובינשטיין מצביעים בהקשר זה על מדינות "אימפריאליות" שמושגת בהן תחושת שייכות למדינה בצד הצעת אפשרויות לקיום זהויות תרבותיות נבדלות ליחידים ולקבוצות במסגרתה.⁵⁷ עם זאת, ובעקבות קימליקה, הם מראים שחברות ליברליות־אזרחיות אינן ניטרליות למעשה בעת התמודדות עם קבוצות תרבותיות אחרות, כמו קבוצות אתניות חדשות מסוג גלי ההגירה.⁵⁸

54 PATRICIA M. GOFF, LIMITS TO LIBERALIZATION: LOCAL CULTURE IN A GLOBAL MARKETPLACE 125–145 (2007). לזויות אחרת על השפעת שיח הזהויות והשיח הפוסט־מודרני על השינוי המתרחש במדינות פוסט־קומוניסטיות ראו גרויס, לעיל ה"ש 37, בעמ' 156–180.

55 Lacatus, לעיל ה"ש 4.

56 רות גביזון ופניה עוז־זלצברגר "ישראל כמדינה לאומית וליברלית" משפט ואדם: משפט ועסקים יד 293, 308–309 (השע"ב).

57 ולעניין הגישה שלפיה הדגם שראו הוגי הציונות לנגד עיניהם לא היה של מדינת לאום ראו אריה דובנוב ואיתמר בן־עמי "האם מנהיגי הציונות שאפו בכלל להקמת מדינה יהודית" הארץ (23.5.2019).

58 יעקובסון ורובינשטיין, לעיל ה"ש 51, בעמ' 295. ולדוגמה, האומות האימפריאליות, בעמ' 325–341, אנגליה וספרד בנוגע לאירים, לסקוטס ולוולשים, מזה ולקאטאלאנים ולבאסקים מזה, בהתאמה. לסקירה של גישות החולקות על גישתם,

על פי גישה זו,⁵⁹ יתרונות "תועלתניים" ינבעו ממתן אוטונומיה למיעוט לאומי למימוש תרבותו, לביטוי של זהותו בתוך מסגרת משותפת, ואף אם זו כוללת מטבע הדברים היבטי זהות של קבוצת הרוב בחברה.⁶⁰ יחסית לזכויות אחרות, קל בהרבה לאפשר מגוון בתחום התרבות ובחיי הרוח, במישור הזכויות האישיות והאזרחיות-קבוצתיות, לרבות במרחב הציבורי-האזרחי. מדינה שיש בה יותר מזהות תרבותית או לאומית אחת, המכבדת את חירותם התרבותית של הפרטים, מאפשרת להם לממש את זכותם לביטוי, להשתייכות ולהתפתחות רוחנית.⁶¹ ומקדמת שיח בין-תרבותי, עשויה לזכות בהזדהות גדולה יותר של הציבור עם רכיבי זהות כלליים ואמון ולקדם הפגת מתחים חברתיים בין קבוצות. בה. הזדהות זו תהיה תוצר של המרחב המוענק לפרט, לזהותו ולרכיבי הזהות האישית-קבוצתית וכיבודם.⁶² דומה לכך עמדתו של גרשון גונטובניק בדבר החשיבות והיתרונות הנודעים לאימוצה של סובלנות אקטיבית, שכלולה בה הכרה בתרבויות המיעוט והכללתן בספרה הציבורית, דווקא במדינות לאום שפועל בהן מיעוט לאומי משמעותי.⁶³ קרוב לאלה גם רעיון הערך החברתי

תאורטית ופרקטית, מיכאיל קרייני "על השלנו": רב-תרבותיות בהקשר הערבי-יהודי" עיוני משפט כז (1) 79-86, 106-71 (2003).

59 מבלי להתעלם מן החולקים והמבקרים. וראו לדוגמה את תהיית מיכאיל קרייני אם מדינת לאום אחת, וישראל כדוגמה מובהקת, יכולה להציע מרחב אזרחי ממשי שניתן "לצאת אליו", שיש בו תוכן מספיק. שם, בעמ' 83-84, והערה 48, וגם הוא מדגיש את חשיבות הדיאלוג הבין-תרבותי.

60 וראו דוגמאות לאי-ניטרליות של סמלי מדינה והתאמתם לתרבות הרוב, בצד תחושת שייכות המושגת מניטרליות של מוסדות או מעמד תרבותי אוטונומי, יעקובסון ורובינשטיין, לעיל ה"ש 51, בעמ' 289-291.

61 ולגישה המציעה אפשרות להשוואה בין הגנה על ערכים של קבוצות תרבותיות בחברה פלורליסטית לבין ההגנה על רגשות דת, לרבות במישור הפלילי, ראו שחר גולדמן, מרדכי קרמניצר וערן טמיר "פגיעה ברגשות דת" הגנה על חופש הביטוי במשטר הדמוקרטי: דברי יום עיון 297-298 (מרדכי קרמניצר עורך, המכון הישראלי לדמוקרטיה, מכון קונרד אדנאואר והאוניברסיטה העברית בירושלים, הפקולטה למשפטים, 2003).

62 וראו גם את "הצידוק השני", "הצידוק השלילי" לשלב הדיאלוגי, שם, בעמ' 89. כן ראו ממציא Banting & Kymlicka, לעיל ה"ש 52, בנוגע לרב-תרבותיות בקנדה, בשונה ממדינות אחרות.

63 גרשון גונטובניק "סובלנות במדינה יהודית ודמוקרטיה בראי פסיקה של השופטת אלה פרוקצ'יה" משפט ועסקים יח 83-133 (דצמבר 2014).

החיובי שמקנה הגיוון התרבותי, בין היתר בשל תמיכתו בפתיחות, ביוזמה, בהעשרת מקורות ההשראה ובהתפתחות חברתית מתמדת, רעיון אשר פותח בין היתר באנגליה ובארצות הברית.⁶⁴

ישנו מתח מובנה בין כיבוד זכויות תרבותיות של קבוצות משנה לשמירה על זהותן הנפרדת ופיתוחה לבין שלטון המבקש לקדם זהות משותפת באמצעות הפעילות התרבותית.⁶⁵ בהקשר זה מעניינת במיוחד הגישה של האיחוד האירופי: האיחוד פועל לקדם את הערכים ההומניים ואת כבוד האדם והשוויון ולבסס כיבוד של רב-תרבותיות ומגוון תרבותי, לרבות על בסיס אמנת אונסק"ו, שהזכרה לעיל, ובה בעת לקדם את התפיסה הכלל-אירופית. החזון נועד לחבר שני מישורים שונים אלה, באמצעות הדימוי: "אחדות בשונות" (unity in diversity), והוא משקף את המורכבות ואת הדואליות שביסוד הגישה. בין היתר הוא מבוקר מצד החוששים להחלשת המבנה החברתי של המדינות המרכיבות את האיחוד. לדימוי זה יסודות בעת העתיקה, והוא נקבע בשנת 2000 כמוטו האיחוד האירופי, עקרונותיו מזהים לעת הזו עם גישתו הפוליטית ומטרתיו החברתיות, ומצויים גם ביסוד תוכנית התרבות החדשה משנת 2018.⁶⁶

64 כאמור, לדוגמה בספריהם של מובילי מדיניות תרבות בעבר באנגליה ובארצות הברית, שאליה אחייחס בהמשך מחקר זה – DARREN HENLEY, THE ARTS DIVIDEND: WHY – INVESTMENT IN CULTURE PAYS (2016); BILL IVEY, ARTS, INC.: HOW GREED AND NEGLECT HAVE DESTROYED OUR CULTURAL RIGHTS (2008)

65 ראו למשל הדיון הציבורי בדנמרק בשנת 2011 בעקבות פרסום המסמך "A Denmark That Stands Together", כפי שהוא מתואר באחר פרויקט קומפנדיום (Compendium: Cultural Policies & Trends) (להלן: אתר קומפנדיום) בפרק על אודות דנמרק, סעיף 2.1: "Key Developments"; וכן Sune Løegaard, *Danish Anti-multiculturalism? The Significance of the Political Framing of Diversity*, in DEBATING MULTICULTURALISM IN THE NORDIC WELFARE STATES (Peter Kivisto & Östen Wahlbeck eds., 2013) 170-196; או החוכנית ההולנדית למדיניות תרבות לשנים 2013-2016: The Dutch Cultural System, by The Ministry of Education, Culture and Science, *Government.nl* (17.6.2013)

66 Hans Köchler, *Unity in Diversity: The Integrative Approach to Intercultural Relations*, 49/3 UN Chronicle (2012); Monica Sassatelli, *The Arts, the State, and the EU: Cultural Policy in the Making of Europe*, in THE STATE AND THE ARTS: ARTICULATING POWER AND SUBVERSION,

מנגד, ההתנסות האירופית בגישה הרב־תרבותית, הדמוקרטיזציה וערעור ההיררכיה התרבותית הממסדית מתבטאים גם בהתפתחות לחצים חברתיים ופוליטיים מרסנים על עולם התרבות, לרבות מצד קבוצות תרבותיות זה־מקורב־באו. לדוגמה, אומנות ציבורית כמו פיסול חוצות היא מושא לדיון ציבורי וגם למחאות פיזיות מצד קבוצות שמרניות או לא ליברליות הנמנות עם המגוון התרבותי באותה מדינה, או קבוצות בעלות רגישות שונה לסמלים, שלהן היכרות מוגבלת עם האומנות המודרנית והאבסטרקטית המערבית. השפעתם הפוליטית של בני קבוצות אלו באה לידי ביטוי, בין היתר בלחצים לצמצום הלגיטימציה של הממסד האומנותי המודרני.⁶⁷

על רקע לחצים רב־תרבותיים אלה, וכן על רקע קולות המביעים אכזבה מהשלכות מדיניות הרב־תרבותיות,⁶⁸ נזקקות מדינות אירופה, שהן ביסודן מדינות לאום, לדיון מחודש בסוגיות זהות, בין זהות משותפת למגוון תרבותי, זהות בעולם גלובליזציה, רב־תרבותיות והגירה. הדיון בא לידי ביטוי גם במדיניות התרבות. לדוגמה בתוכנית הרב־שנתית לתרבות שפרסמה ממשלת דנמרק בשנת 2011:⁶⁹

Finally cultural policies in Denmark have been rethought in light of globalisation, migration and digitalisation. The cultural discussion today is to a high degree focusing on what constitutes "danishness", Danish cultural

113–126 (Judith Kapferer ed., 2008); A New European Agenda for Culture, The European Council, 22.5.2018 COM(2018) 267 final

67 Beunders, לעיל ה"ש 40. וראו כדוגמה לביטוי של לחצים ציבוריים אלה על מעצבי המדיניות ב"תוכנית ההולנדית למדיניות תרבות" (The Dutch Cultural System, לעיל ה"ש 65, הערה בסעיף 2.3, עמ' 6): באשר לציפייה מיוזמות אומנותית ל"חיבור טוב יותר עם המגמות הדמוגרפיות ולחשיבה חדשה של הממשלה וסקטור התרבות גם יחד".

68 לסקירה של ביקורות ואכזבה ממדיניות רב־תרבותיות באירופה ראו Banting & Kymlicka, לעיל ה"ש 52.

69 כפי שמופיע באתר קומפנדיום בפרק על אודות דנמרק: "Country Profile", לעיל ה"ש 65. כל התרגומים במחקר מדיניות זה הם שלי, אלא אם כן צוין אחרת.

heritage and national identity as coherent narratives in a multicultural world [...]

The identity values introduced by the new government, as well as the economic crises, have given rise to debate on paradigms of identity displayed in public cultural policy, the role of arts and public cultural policy in late-modern societies dominated by migration, globalisation and Europeanisation.

[בסופו של דבר, מדיניות התרבות בדנמרק נבחנה מחדש לאור תופעות הגלובליזציה, ההגירה והדיגיטיזציה. כיום הדיון בתחום התרבות מתמקד במידה רבה בשאלה מה מבסס "דניות", מורשת תרבותית דנית וזהות לאומית כנרטיבים עקיבים בעולם רב־תרבותי [...]

ערכי הזהות שמציגה הממשלה החדשה והמשבר הכלכלי הביאו להצפת מחלוקת על דפוסי זהות הבאים לידי ביטוי במדיניות התרבות הציבורית, בתפקידן של אומנויות ובמדיניות תרבות ציבורית בחברות מודרניות של התקופה האחרונה המושפעות מהגירה, מגלובליזציה ומאירופיזציה.]

התוכנית החדשה לתרבות שפרסם האיחוד האירופי בשנת 2018 משלבת הכרה בהתפתחויות אלה ובלחצים שיוצרים תהליכי הגלובליזציה, ההגירה, הפופוליזם, משברים כלכליים ואחרים, עם יכולתה של תרבות לקדם לכידות חברתית, הכלה ותחושת שייכות לקהילה וערכים משותפים. התוכנית שמה לה למטרה, בהיבט החברתי, את קידום לכידותה של החברה האירופית המגוונת ואת איכות החיים בה על יסוד יכולתה של היצירה התרבותית ושל ההשתתפות האזרחית בתרבות לקדם מטרות אלה.

רבי־תרבותיות ופלורליזם בישראל

גישת הרבי־תרבותיות מקנה משקל רב לזכות לתרבות של קבוצות מיעוטים, גם בהתקיים שוני תרבותי עמוק ואף זהות לאומית נפרדת. עניינה גם בחברה אשר במסגרתה, ואף כחלק מקבוצת הרוב, קבוצות משנה נפרדות שיש להן מאפייני זהות משותפים רבים. זהו המצב כידוע בחברה הישראלית, לעניין קבוצת הרוב היהודית, המורכבת מחברות ומקהילות בעלות מורשת ותרבות הנבדלות אלה מאלה, שכל אחת מהן מקנה משקל שונה משמקנות האחרות לערכים מרכזיים, לאמונות ולמחויבות דתית ותוכן שונה לזהות הישראלית.

ההבדלים בין הקבוצות המרכיבות את קבוצת הרוב בחברה הישראלית כרוכים בהיסטוריה של עשרות שנותיה הראשונות של המדינה ושל הניסיון לגבש זהות ותרבות ישראליות במדינה הצעירה, אשר ביקשה לחדש את קיומו המדיני של הלאום היהודי באמצעות חברת מהגרים דלת אמצעים המתמודדת עם קליטת ניצולי שואה, פליטים ממוראות מלחמת העולם השנייה ועולים ממדינות ערב והמזרח. התפיסה השלטת, בהשראה סוציאליסטית, הייתה כי למדינה תפקיד חשוב ומרכזי, בין היתר בחינוך, בהקניית השפה ובהפצת תרבות. גורמים אלה חברו בפועל להקניית עוצמה לקבוצה הגמונית אשר שלטה בממסד הכללי והתרבותי ולדחיקת התרבות והזהות של קבוצות אחרות מן ההכרה, העוצמה והכבוד של המרחב הציבורי וממשאבים ותנאים להתפתחות.⁷⁰ סוגיות אלה נוכחות במידה רבה בשיח הציבורי והפוליטי בישראל של העשורים האחרונים, ושלובות בסוגיות של מרכז ופריפריה, ריבוד חברתי־כלכלי, נגישות, השתתפות וייצוג. הזירה התרבותית הייתה, ועודנה, זירה חשובה במהלכי השינוי והתיקון החברתיים של מציאות זו והשלכותיה. המאבק לובש פנים שונים לנוכחות, לייצוג, להכרה, להשתלבות ולהגמוניה.

בכל האמור בייצוג, בהשתתפות ובביטוי של מגוון רכיבי החברה היהודית בישראל וזהותה המורכבת התפתח השיח הציבורי הישראלי בד בבד עם דעיכתה של

התפיסה בדבר "כור ההיתוך" של הזהות היהודית בישראל, אשר הציעה ליצור זהות משותפת, מתחדשת, לתפוצות העם היהודי המתקבצות במדינת ישראל אגב מתן מקום מסוים בה גם למיעוטים החיים בה.⁷¹ "כור ההיתוך" לא צלח, והרוב היהודי בישראל עוסק בסוגיות הפלורליזם הזהותי ובמגוון הקבוצות היהודיות המרכיבות אותה.

לכן בבואנו לדון במדיניות תרבות במדינת ישראל ובשל מורכבותה החברתית של החברה הישראלית, על רכיביה היהודיים ושאינם יהודיים, נודעת חשיבות רבה לגישה הרב־תרבותית ולתרומה הפוטנציאלית שלה לביטוי הולם לקבוצות המרכיבות את החברה הישראלית, למימוש זהותן ולפיתוחה וכן לאתגר הבניה של זהות משותפת והשגת לכידות.⁷²

בשל ההגמוניה התרבותית שהייתה שלובה שנים רבות בממסד האומנותי ובקרב קובעי הטעם, שהיא תואמת היררכיות חברתיות וחברתיות־כלכליות, הרי שבכל האמור בפעילות התרבות של הקבוצות השונות, המרכיבות את הפסיפס החברתי אשר מבסס הקשרים פלורליסטיים בקרב קבוצת הרוב במדינת ישראל, נדרשת בחינה מיוחדת וזהירה של מידת הייצוגיות, הקצאת המשאבים, התאמת תכנים ופנייה לאוכלוסיית יעד.

גם מעמדם של מיעוטים בישראל מחייב בחינה זהירה של ייצוגם, השתתפותם ואפשרות מימוש זכותם לתרבות, האישית והקבוצתית, כמו גם השתלבותם במרחב התרבות הכללי. אלה מציבים אתגרים מיוחדים אך אין הם ייחודיים.⁷³ כפי שכבר הזכר לעיל, "רב־תרבותיות" בהקשר של מדינות לאום עניינה גם בקבוצות מיעוט לאומיות. מימוש הזכות לתרבות של בני קבוצות מיעוט לאומיות ומדיניות התרבות הננקטת כלפי תרבותם מציבים אתגרים של ממש. הדברים מקבלים משנה תוקף בישראל, על רקע היותה מדינת לאום ובתנאים של

71 עוז אלמוג פרידה משרוליק: שינוי ערכים באליטה הישראלית כרך א, מבוא (2004).

72 וראו גם יוסי יונה ויהודה שנהב "המצב הרב־תרבותי" תיאוריה וביקורת 17, 188-163 (2000).

73 וראו אצל גביזון ועוז־זלצברגר, לעיל ה"ש 56, המייחסות חשיבות רבה להקבלה שעורכים רובינשטיין ויעקובסון בין ישראל למדינות לאום אחרות, לצורך הדיון במשמעות היותה של ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית.

קונפליקט לאומי מתמשך שהוא גם דתי ואתני. בהקשר זה נשוב ונזכיר גם את ערכה של הסובלנות האקטיבית, שהיא בעלת חשיבות מיוחדת בחברה השסועה במדינה ישראל.⁷⁴

השלטון ופעילות התרבות: חופש ביטוי והרכיב הזהותי

פירטתי כיצד פעילות תרבות ואומנות היא פן מרכזי במימוש חופש הביטוי של יחידי החברה, של החברה ושל הקבוצות בה, והיא משמשת אמצעי לשיח חברתי ולשינוי חברתי כמו גם לגיבוש זהות.

לא פלא אפוא שתרבות ויצירה מצאו עצמן כרוכות תדיר במערכות יחסים מורכבות עם השלטון. משטרים ושליטים ביקשו להשתמש בביטויים של אומנות ותרבות ככלי מעצים, המבסס את שלטונם, באמצעות מימון והצגה של אומנות המבססת דימויים, תודעה וזהות רלוונטיים או תחושות השתייכות, הזדהות ומחויבות לאומית, דתית או חברתית.⁷⁵ בהקשר זה יוזכרו האומנות הכנסייתית,

74 וראו גונטובניק, לעיל ה"ש 63. וכן עמיר פוקס, דנה בלאנדר ומרדכי קרמניצר **חוקייה אנטי דמוקרטית בכנסת ה-18 (2009-2013) 162-163, 169-170 (2015)**, לעניין תלות שבין תחושת זהות קולקטיבית לבין הסובלנות ויכולת ההכלה של האחר, והקושי בהכלת האחר שהוא השתקפות ומראה לחיפוש הזהות המשותפת נוכח הפלורליזם הזהותי; וגם, מנקודת מבט אחרת של התהליכים בחברה הישראלית, מצד חשיבות ההבניה של סולידריות חברתית, שוויון אנושי, ויסות כלכלי וצדק חלוקתי באמצעות מדיניות חברתית כלכלית שיהיה בה כדי לבסס חברה שחאפשר השלמה בין היהודית לדמוקרטית במקום הניגוד הקיים ביניהן, ראו דני גוטוין "מהפכת הפרטה והבנייה הניגוד בין יהדות לדמוקרטיה בישראל" **דברים ושברי דברים: על יהדותה של מדינה דמוקרטית 497 (אביעזר רביצקי וידידיה שטרן עורכים, 2007)**. נראה שהגישה המוצעת כאן, שעניינה היתרונות הזהותיים למדינת לאום רב-תרבותית בהבטחת מרחב תרבותי מכיל, המעניק אפשרות לזהות תרבותית קבוצתית וגם ליצירת שיח ומרחב משותף בין קבוצות מתוך הכלה, עולה בקנה אחד עם הבחנות והצעות אלה.

75 לשם השוואה, תכנון העיר וינה במחצית המאה ה-19 כמרכז תרבותי חשוב לביסוס השלטון הנאריאבסולוטי, באמצעות "מודרניזציה של המונרכיה", טיפוח אינטרסים כלכליים ותרבותיים של הבורגנות והפצת תודעה מודרנית ויצירת תרבות אחידה, בין היתר באמצעות פעולה של המדינה להנגיש לציבור הרחב את המוסדות המסורתיים לחצר

"האומנות המגויסת" והמושג "אומנות מטעם"⁷⁶ בניגוד למרחב הפרשנות המובנה ביצירה האומנותית, האומנות המגויסת תבקש לחנך את היצבור, להביא לפניו את המסרים הנדרשים באמצעים ברורים, חד־משמעיים וישירים. האומנות האותנטית נובעת מן הציווי הפנימי של האומן, מתחושותיו ומאמירתו האוטונומית ואינה נתונה להוראותיו, להנחיותיו או לציפיותיו של שליט.

פעילות יצירה תרבותית איימה תדיר על שליטים ומשטרים נוכח החשש מהשפעתה על הסדר חברתי,⁷⁷ מדימויים שרושםם יעלה על הרושם של ידיעות שנמסרו לציבור או נאומים, מערכים או ממחויבות רעיונית שאינם נוחים למשטר, מהשפעה פוליטית, מעידוד שיח חברתי או מחיזוק זהויות לא רצויות. התפקיד המהפכני לעיתים של האומנות, המיוסד על בחינת המוסכמות היסודיות ביותר ועל המוכנות לערער עליהן, לפי דברי אמיר אור בפתח הדברים, התפקיד המעורר הפרובוקטיבי והמנגן על רגשות והתפקיד המתאגר, מבקר, המוכן לנקוט עמדה אופוזיציונית, בזווית הסתכלות שונה, מחדשת ומאתגרת – כל אלה מבססים מתח מתמיד עם השלטון. בכל אחד מתחומי השפעתו האפשרית של חופש הביטוי האומנותי טמונה אפשרות להשפעה לא רצויה. לפיכך ביטויים תרבותיים, פעילות אומנותית ותרבותית נאסרו לא אחת כחתרניות ומאיימות.⁷⁸ משטרים

המלוכה: תיאטרון, מוזיאונים ואופרה. ראו קרל שורסקה עיונים בדרך אל המודרניזם 102–88 (2003).

76 דירקטור, לעיל ה"ש 29, בעמ' 39–43; ליידר, לעיל ה"ש 27; אזולאי, להלן ה"ש 119; שפרבר, לעיל ה"ש 27, וכן גרויס, לעיל ה"ש 37, בעמ' 155–163.

77 Eberle, לעיל ה"ש 9, בעמ' 13.

78 הינה דוגמאות מזמנים שונים ומסוגים שונים, שלחלקן אין נדרש פירוט: תקופת מקארתרי בשנות החמישים בארצות הברית; "תקליטי הרנטגן" בברית המועצות לשעבר – מי שייצרו במחתרת בשנות ה-40–60 עותקים לא חוקיים של מוזיקה פופולרית אסורה ומצונזרת על שקפי רנטגן מבתי חולים. תערוכה סביב הנושא נפתחה ב־11 בינואר 2018 במוזיאון תל אביב לאמנות – "מוזיקה אסורה: תקליטי רנטגן בברית המועצות, 1946–1964". דוגמה אמריקאית מעניינת היא "חוק הקברט" שנקבע במנהטן ב־1926 ובוטל רק ב־2017. החוק, שאסר על ריקודים במקומות בילוי המגשישים אוכל ומשקאות אלא אם ברשותם "אישור קברט", היה ביסודו גזעני ונועד למניעת ריקודים מעורבים בין שחורים ללבנים. צח יוקד "מדוע מותר לרקוד בפחות ממאה מקומות בילוי בניו יורק?" הארץ (2017.19.1). וממקומוחינו: החלטת רשות השידור (שנפטלה לימים בהחלטת היועץ המשפטי לממשלה דאז יוסף חריש) נגד שידור שירי חוה אלברשטיין (חד גדיא) ונורית

אחרים עשו מאמץ להרחיק אומנות לא רצויה מתחומם. דוגמה מובהקת ומוכרת היטב היא התערוכה שערך המשטר הנאצי במינכן בשנת 1937, שנשאה את הכותרת "אומנות מנוונת", ואשר כללה יצירות של מיטב האומנים המודרניים של המחצית הראשונה של המאה ה-20, לפי עמדת המשטר הנאצי כי אומנות זו מייצגת את המנוון, הסוטה, המושחת והראוי לפסילה.⁷⁹

איסורים והגבלות על הביטוי האומנותי יכול שילבשו צורות שונות, ישירות ועקיפות, מטעם השלטון, מטעם גופים אזרחיים, בשל לחץ שלטוני או מטעמים שאינם תלויים בשלטון⁸⁰ ועשויים לפעול על מנת להגביל כל אחד מרכיבי המשנה של הזכות, כפי שנדונו לעיל:

(1) הגבלות על חירות הפרט ליצור;

(2) הגבלות על זכות התצוגה של היצירה התרבותית;

(3) הגבלות על חירות הפרט לצרוך תרבות או הגבלות המיועדות לקבוצות באוכלוסייה בכל האמור במימוש זכותן לתרבות;

(4) ניסיון לשלוט על מרחב הזהות מתוך העדפת תרבות מסוימת, נרטיב מסוים וכיוצא בזה;

גלרון (אחרינו המבול), בימי ראשית האינתיפאדה השנייה ב-1989. ראו חן מלול "החד גדיא' הטורף של חוה אלברשטיין" **הספרנים: בלוג הספרייה הלאומית** 18.3.2018, כאמור **שם**:

החסכול שבשיר, והמסר האנטי-לאומני-לוחמני שבו, עוררו סערה ציבורית אדירה עם צאתו לרדיו. בצעד חריג החליט הוועד המנהל של רשות השידור לאסור על השמעת "חד-גדיא" ברדיו בנימוק שהוא "משרה דכאון ומשרת את צוררי ישראל". שיר נוסף שאסר הוועד הוא "אחרינו המבול" שכתבה נורית גלרון והלחין ארקדי דוכין. רק בהתערבות היועמ"ש, יוסף חריש, חזרה בה הרשות מהחלטתה ושני השירים חזרו להיות מושמעים ברדיו.

79 דירקטור, לעיל ה"ש 29, בעמ' 39-43.

80 וראו לדוגמה את המחואר במטרות ארגון *Freemuse: Artsfreedom*, שכתובתו בדנמרק ופועל להגנה על חופש אומנותי ונגד צנזורה בתחומי האומנות, כמופיע באתר הארגון, ואת הדף העוסק בישראל באתר זה.

(5) ניסיון לשלוט על מרחב הפרשנות, בין באמצעות קביעה של פרשנות, מניעת פרשנות או הגבלת המרחב של האי־ודאות הפרשני;

(6) ניסיון להגביל משאבים.

ככלל, הסדרים ייעודיים לתחום התרבות מעוררים קושי, בייחודם את תחומי הביטוי התרבותי־אומנותי מתחומי ביטוי אחרים. חשיבותו של חופש הביטוי והשתרעותו על מגוון תחומי חיים, ובהם הביטוי התרבותי, מנעד צורות הביטוי שבהם מבוטאת יצירה תרבותית וטשטוש הגבולות שבין ביטויי תרבות לביטויים מתחומי ביטוי אחרים – אלה וטעמים אחרים מצויים ביסוד הטעמים להעדיף קביעה של איסורים והגבלות על ביטוי, אם הם מוצדקים, באמצעות הסדרים הנקבעים בדין הכללי וחלים על כלל סוגי הביטוי.

מסגרת האיסורים וההגבלות בשיטת המשפט הישראלי

בשיטת המשפט הישראלית איסורים והגבלות מכוח הדין הכללי החלים על כלל סוגי הביטוי מבוססים ככלל על איזון בין חופש הביטוי לבין זכויות אחרות (שלום הציבור, סדר ציבורי, לשון הרע, תועבה וגו'). מרבית ההסדרים המגבילים את חופש הביטוי מעוגנים בדין הפלילי, ונפקותם בענישה או בסנקציה אחרת לאחר שהביטוי הושמע. הסדרים המגבילים ביטוי עוגנו גם במשפט האזרחי, ביחסים בין פרטים, כדי לאזן בין חופש הביטוי לזכות לשם טוב ולזכות לפרטיות. הסדרים אלה מאפשרים להיפרע בנזיקין לאחר פרסום אסור, ולעיתים גם לקבל סעד של מניעת הפצה של הפרסום (סעד שכמעט ואינו ניתן). סמכויות מנהליות, כמו דרישה לרישוי כתנאי להוצאת עיתון או לקיום הפגנה, הצטמצמו מאוד במהלך השנים.

ההסדרים הקבועים בדין הפלילי מייצגים הגנה על ערכים מרכזיים בחברה, ובתחום הביטוי תיעשה אכיפתם לאחר השמעת הביטוי. האפקט המצנן שיוצרים הסדרים אלה מאוזן לעומת זה הצפוי מהליכים מינהליים, מאחר שההליך הפלילי

מטיבו מוגבל וזהיר, וגישתו המנחה היא ההגנה על הנאשם כל עוד לא הוכחה אשמתו מעל לספק סביר, כשתשומת לב מרכזית ניתנת לבחינה של מודעותו ושל כוונותיו. במובן זה, והגם שההליך הפלילי מלווה בקלון חברתי, דווקא חשיבותו של חופש הביטוי מובילה לכך שאותם אינטרסים וערכים אשר ההגנה עליהם מצדיקה הגבלה של חופש הביטוי הם אינטרסים בעלי משקל רב מבחינה חברתית. בהתחשב בכך שההרשעה על פיהם תיעשה רק על פי הליך פלילי, מובטחים האיזון והפגיעה המידתית בחופש הביטוי.

לצד עבירות פליליות, המיועדות להגנה על אינטרסים מרכזיים מפני פגיעה בהם באמצעות ביטוי מפר או פוגעני, קיימים בישראל הסדרים מנהליים בתחום הביטוי בתחומי התרבות. לדוגמה, הסמכות הנתונה למועצה לביקורת סרטים, שניתן על פיה למנוע הפצה של סרטים, או סמכויות הנתונות לרגולטורים בתחומי השידורים לקנוס בעל רישיון המפר הוראות לפי חוק המגבילות ביטויים מסוימים בשידור.

נוסף על זה, בחקיקה מן השנים האחרונות נקבעו סמכויות מנהליות המאפשרות הטלת סנקציות על מוסדות ציבור נתמכים, לפי סעיף 33 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב, ולעניין סעיף 33, לפי כינויו – "חוק הנכבה") ולפי חוק למניעת פגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2011 (להלן, לפי כינויו: "חוק החרם"), בהתקיים תנאים שעיקרם ביטוי רעיונות ועמדות הנמנים בהם. הסדרים אלה אומנם אינם מיוחדים לתחום התרבות, אך הם בעלי השפעה פוטנציאלית של ממש על תחום זה בשל תלותם של מוסדות התרבות ושל העשייה התרבותית במימון ציבורי, המוסדר בעיקרו בתמיכות לפי סעיף 33 לחוק יסודות התקציב. השפעה פוטנציאלית של הסמכויות לפי דינים אלה על תחום התרבות היא מובהקת, לעומת תחומי ביטוי אחרים שאינם חשופים להשפעה זו מאחר שאינם תלויים לצורך פעולתם במימון ציבורי. על שני אלה נוספה הצעת חוק התרבות והאמנות (תיקון מס' 2), התשס"ג-2002, ובה הוצע להקנות סמכויות דומות לאלו שלפי חוק הנכבה לשרת התרבות (להלן, לפי כינויו: "הצעת חוק הנאמנות בתרבות").

להסדרים אלו, הקיימים והמוצעים, ולמשמעותם בתחום התרבות, אשוב בהמשך מסמך זה, לאחר שאדון בהצדקות לתמיכה הציבורית בתחום התרבות.

הקושי הטבוע בהגבלת תכנים וביטוי אומנותי באמצעות גוף שלטוני: ההיבט הצנזורי

הגבלת הביטוי האומנותי באמצעות גוף שלטוני מעוררת מטיבה קושי של ממש. כאמור, חופש הביטוי מרכזי וחיוני לתחום התרבות, וכך גם מרחב הפרשנות והאי־ודאות הפרשני לתחום. השימוש בסמכויות מנהליות המחייבות התייחסות לתוכן הביטוי האומנותי אין עניינו רק הגבלה, מניה וביה, של חופש הביטוי, אלא גם הכרעה פרשנית שבעל הסמכות מקבל בעניין משמעות הביטוי האומנותי, הכרעה שמעוררת קושי כשלעצמה. נוסף על זה, בכך מגביל בעל הסמכות את השיח ואת חופש הביטוי הכללי ואת אפשרות החיפוש אחר האמת.

אחזור למושכלות ראשונים ואצטט מפסק הדין בפרשת **קול העם**, מפי כבוד השופט אגרנט:⁸¹

מה שכתב ג'פרסון לפני כ־170 שנה אינו פחות אמת היום, דהיינו, כי: "להרשות למג'יסטרט האזרחי להפעיל את כוחותיו בשטח הדעות ולמנוע את השימוש בעקרונות או בהפצתם, מחמת נטייתם הרעה המדומה, היא טעות מסוכנת... מאחר שהוא המחליט בדבר קיום הנטייה ההיא, הרי רק יהפוך את דעותיו שלו לכללי השיפוט ויאשר או יבטל את השקפותיהם של אחרים במידה שהן מתאימות או נוגדות להשקפותיו הוא" (צ'יפי, שם, עמ' 29).

ובהמשך, בצטטו את ג'ון סטיוארט מיל בעניין שלטון הלוקח לו חירות לקבוע מהי האמת:

ברם, אין דבר זה אומר שמן הנכון או הרצוי הוא כי אנשי השלטון ייצאו מאותה הנחה [שדעותיהם נכונות] רק כדי לדכא את דעותיהם הנוגדות של אחרים. "קיים ההבדל הגדול ביותר בין

81 בג"ץ 73/53 חברת "קול העם" נ' שר הפנים, פ"ד(ז) 781, 886, 888 (1953).

היציאה מההנחה, כי דעה מסויימת היא אמת, הואיל וחרף כל הזדמנות שניתנה לשם סתירתה טרם הוכח שהיא משוללת יסוד, לבין היציאה מההנחה, כי היא אמת רק כדי לא להרשות את שלילתה על ידי אחרים" (מדברי י. ס. מיל בספרו הנ"ל, פרק שני [על החירות]; עיין גם בצ'יפי, שם, עמ' 138).

ואחזור גם לקביעתו המרכזית של השופט לנדוי בפרשת **אולפני הסרטה נגד גרי**:⁸² "שלטון הנוטל לעצמו את הרשות לקבוע מה טוב לאזרח לדעת, סופו שהוא קובע גם מה טוב לאזרח לחשוב; ואין סתירה גדולה מזו לדמוקרטיה אמיתית, שאינה 'מודרכת' מלמעלה".

אומנם שני פסקי הדין ניתנו בהקשר של מימוש חופש הביטוי העיתונאי בתחום חדשות ואקטואליה, אך הם נכונים, לעמדתנו, בה במידה גם לביטוי התרבותי והאומנותי בשל מרכזיות השיח התרבותי למימוש כבוד האדם, הזכות לביטוי ולמימוש עצמי, לתודעה, לשיח ולזהות, כמפורט עד כה.

והדבר עולה גם מקביעתה של כבוד השופטת דורנר בפרשת **בכרי נגד המועצה לביקורת סרטים ומחזות**:⁸³

אלא שלמועצה, בדומה לכל רשות שלטונית, אין מונופולין על האמת. הכוח שניתן בידיה אינו כולל סמכות לגילוי האמת על־ידי השתקת ביטויים שלדעת חברי המועצה הם שקריים. ככלל, גילוי האמת בחברה חופשית ופתוחה מסור לציבור, הנחשף למגוון הדעות והאמירות, ובתוכן גם אמירות שקריות. כדברי השופט הרלן (J. Harlan):

"The Constitutional right of free expression is powerful medicine in a society as diverse and populous as ours. It is designed and intended to remove governmental restraints from the arena of public discussion, putting the decision

82 בג"ץ 243/62 אולפני הסרטה בישראל בע"מ נ' לוי גרי והמועצה לביקורת סרטים ומחזות, משרד הפנים, פ"ד ט"ז 2407, 2416 (1962).

83 פרשת בכרי, לעיל ה"ש 21, עמ' 265-266.

as to what views shall be voiced largely into the hands of each of us, in the hope that use of such freedom will ultimately produce more capable citizenry and more perfect polity and in the belief that no other approach would comport with the premise of individual dignity and choice upon which our political system rests” (Cohen v. California, [403 U.S. 15] (1971), at p. 24).

בשל חשיבותו המרכזית של הביטוי האומנותי כמפורט עד כה, מובן שצנזורה, ישירה או עקיפה, היא אמצעי מרחיק לכת. אין מקום לנקוט צנזורה אלא במקרים חריגים ומיוחדים ביותר. כשיש לפעול, באותם מקרים חריגים המצדיקים זאת, יש לנקוט אמצעים שפגיעתם בחופש הביטוי היא פחותה ככל האפשר.

גם פעולות שנוקט השלטון אשר משמעותן היא גרימת צנזורה עקיפה, צנזורה עצמית ומבעים אחרים של אפקט מצנן, ייבחנו בבריזמה של השלכותיהן על חופש הביטוי האומנותי ויכולתם של פרטים וקהילות לממש עצמם ולהיות מיתרונות הביטוי.⁸⁴

לא אחת יימצא כי לשלטון רגישות מיוחדת כלפי ביטויים של אנשי תרבות ורוח, אך שלא במסגרת יצירתם האומנותית. ייתכן שהדבר הוא תולדה של מעמדם והשפעתם האפשרית של אנשי הרוח על השיח הציבורי ועל דעת הקהל, בהיותם סוג של "אישיות ציבורית", או שמיוחסים להם רגישות גבוהה וכישורים מיוחדים אחרים, ויש סקרנות באשר לעמדותיהם הערכיות, לחייהם האישיים ולהשלכות אלה לעניין פרשנות, הערכה והבנת אומנותם. רגישות מיוחדת זו עלולה להביא לידי הגבלת חופש הביטוי של האומנים גם מחוץ לתחומי יצירתם.⁸⁵ היחס

84 להרחבה ראו דוח מיוחד על מצב האומנות של המועצה לזכויות האדם של האו"ם. United Nations General Assembly, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Farida Shaheed, *The Right to Freedom of Artistic Expression and Creativity* (March 14, 2013)

85 לדוגמה, הדיון המתמשך בשאלת ביצוע פומבי ליצירות המלחין וגנר בישראל לנוכח האנטישמיות החריפה שלו ואימוץ המפלגה הנאצית בגרמניה את יצירתו לפני מלחמת העולם השנייה; וגם לעניין העסקת מורים בישראל: הכרעת בית המשפט העליון לחייב את העסקת ד"ר ישראל שייב איש הלח"י כמורה, בניגוד להוראת בן-גוריון – בג"ץ 144/50

ליצירתו של אומן ואף להעסקתו בתחומים אחרים כמו הוראה עלולים להיות מושפעים בשל התבטאויות או עמדות שהביע, ואף לעלות כדי דה־לגיטימציה של עבודתו ויצירתו. לחלופין, האומן עלול להטות עצמו לצנזורה עצמית של דעותיו, עמדותיו או יצירתו, כדי להימנע מן הפגיעה, על משמעויותיה ועל המחירים החברתיים, הכלכליים או התרבותיים הכרוכים בה.

חופש הביטוי התרבותי והאומנותי בחברה דמוקרטית

תחום התרבות ומדדים דמוקרטיים

אין תמה אפוא כי תחום התרבות ומידת חופש הביטוי המוקנית במשטרים שונים מצויים בזיקה הדוקה לתפיסה באשר למידת הדמוקרטיה שמבטיחה השיטה הנהוגה באותו משטר ולעוצמת הערכים הדמוקרטיים המתקיימים בו.

אומנם לא אחת, ודווקא על רקע דיכוי, אומנים ויוצרים מצאו ליצירתם נתיבים חתרניים וייחודיים להישמע בהם. אלא שהדוגמאות המוכרות לכך מן ההיסטוריה לוקות ברומנטיזציה מסוימת, בין היתר על רקע חשיפת היצירות בתקופות המאוחרות לתקופות הדיכוי, במשטרים שאינם מדכאים את צריכתה, ושלא בניסבות המסכנות את ביטחונן ושלומו של היוצר ושל הצופה כפי שהיו בעת יצירתן.⁸⁶

ד"ר ישראל שייב נ' שר הבטחון פ"ד ה 399 (1951). ודוגמה מן השיח הציבורי בעת האחרונה: השתלשלות הדברים בעקבות התבטאות של קובי מידן, שדרן ואיש תרבות – אריאנה מלמד "פרשת קובי מידן: במקום שבו פעם היה אסור להשוות, עכשיו אסור גם להתבייש" הארץ (2.4.2018); ערן סויסה "בגל"צ הוחלט: קובי מידן יישאר בחחנה" ישראל היום (2.4.2018); אחי שטרן "רזי ברקאי הגן על קובי מידן: 'דיבר מנהמת לבו כאזרח מודאג, לא כשדרן'" הארץ (2.4.2018). יצוין כי עיריית ראשון לציון החליטה שלא להעסיקו בטקס יום הזיכרון לחללי צה"ל בשל אמירתו, גם לאחר התנצלותו.

86 כדוגמת יצירתם של אומנים בקובה, ברוסיה הסובייטית או בסין בתקופות "מהפכת התרבות".

מועצת אירופה ייסדה מהלך, בהחלטת פורום שרי המועצה משנת 2003, לפיתוח מדדים לבחינת המתאם בין פעילות תרבות והרחבת ההשתתפות האזרחית בתרבות לבין הדמוקרטיה. בחינה מקיפה זו נעשית בהובלת מועצת אירופה, בשיתוף עם מכון הרטילממשל בגרמניה (Hertie School of Governance) ובשיתוף האיחוד האירופי וקרן תרבות אירופה (European Cultural Foundation).⁸⁷

מדדים לתרבות ודמוקרטיה (IFCD – Indicator Framework on Culture and Democracy)⁸⁸ ומסמכים מרכזיים ראשונים פורסמו בשנים 2016–2017 – מסמך העזר לקובעי מדיניות⁸⁹ והדוח התמטי הראשון של הפרויקט, בנושא השתתפות תרבותית, סובלנות, אמון, לכידות⁹⁰ והכלה חברתית.⁹¹ המדד מבוסס על כ-177 משתנים, כמחצית מהם בעבור מדד הדמוקרטיה של המדינות, והמחצית השנייה – בעבור מדד התרבות (על יסוד הגדרה רחבה לפעילות תרבותית, הכוללת את "תעשיות היצירה"). הנתונים נאספו מכ-40 מדינות.

87 להחלטת השרים Final Statement, 10th Council of Europe Conference of Ministers of Culture, MinConfCult, April 7-16, 2013, Council of Europe. וראו דף ההסבר על פיתוח המדד: Indicator Framework on Culture and Democracy (IFCD), באתר Council of Europe, וכן באתר קומפנדיום, לעיל ה"ש 65, "Cultural Policy Themes Related to Democracy", וההפניות שם למסמכים שונים.

88 Indicator Framework on Culture and Democracy: Investigating the Link Between Culture and a Democratic, Open and Trusting Society, Council of Europe (דפדפה הסבר על פיתוח המדד); כן ראו ריאיון עם גב' Claudia Luciani, מנהלת ממשל דמוקרטי במועצת אירופה, על משמעות המדד והזיקה לדמוקרטיה: *Featured People: Claudia Luciani, European Council Foundation* (July 17, 2017)

89 למדריך לקובעי מדיניות על IFCD, מטעם מועצת אירופה, עם השקתו באוקטובר 2016, *Indicator Framework on Culture and Democracy: Policy Maker's Guidebook*, Council of Europe, October 2016

90 חרגום המונח cohesion אשר מופיע בדוח, בהקשר ל-"inclusive societies".

91 Council of Europe, *Cultural Participation and Inclusive Societies*, a thematic report based on the Indicator Framework on Culture and Democracy December 2016 (Principal investigator: Helmut K. Anheier, May 2017)

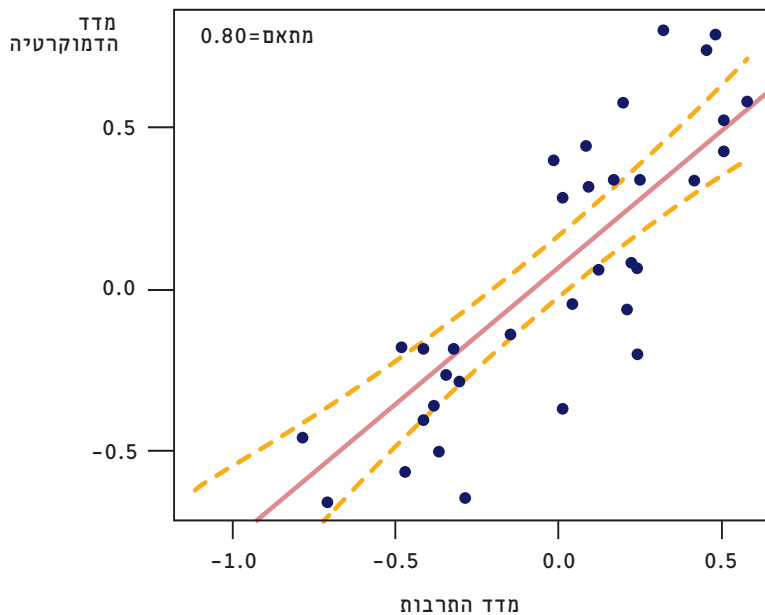
המדדים מניבים תובנות חשובות. במיוחד מעניין להיווכח במתאם הגבוה במיוחד שנמצא בין מדד התרבות למדד הדמוקרטיה, בין היקף ההשתתפות של האוכלוסייה בתחום התרבות למדד הסובלנות באותה חברה, ובמתאם הגבוה שנמצא בין היקף השתתפותה של האוכלוסייה בתרבות למידת האמון הכללי הנמדדת באותה חברה, ובין הביטוי האומנותי למידת האמון.⁹²

המתאם הגבוה עולה בקנה אחד עם הצדקה מוכרת לחופש הביטוי ככלי לליבון מחלוקות חברתיות ואי־שביעות רצון. על פי גישה זו, ליבון מחלוקות חברתיות באמצעות מימוש חופש הביטוי עדיף על פני בירור בדרכים אחרות העלולות להיות כרוכות באלימות. לפיכך מרחב ביטוי מגוון, הכולל גם ביטוי תרבותי אשר מאפשר גם מרחב לביקורת או לביטויים קשים ומקוממים, מאפשר ייצוג של השקפות ונקודות מבט שונות וליבון במרחב הציבורי. אלה עולים בקנה אחד עם שביעות הרצון של בני החברה משיטת השלטון, עם תחושת מעורבות ואמון. לעומת אלה, המתאם בין מידת ההשתתפות הפוליטית לבין מידת ההשתתפות התרבותית נמצא נמוך יותר (0.41), ואילו המתאם שנמצא בין השתתפות תרבותית לשביעות רצון מן החיים גבוה במידה ניכרת מן המתאם בין השתתפות פוליטית לשביעות רצון כאמור (0.73 לעומת 0.46), וייתכן שיש בכך כדי להעיד על יתרונות חברתיים של השיח בתחומי התרבות והאומנות.

92 השפעה מיטיבה של תרבות על לכידות חברתית בחברות, לרבות לאומיות ורב־תרבותיות, נמצאה גם מחוץ להקשר האירופי. Dick Stanley, *Introduction: The Social Effects of Culture*, 31 (1) CANADIAN JOURNAL OF COMMUNICATION (2006)

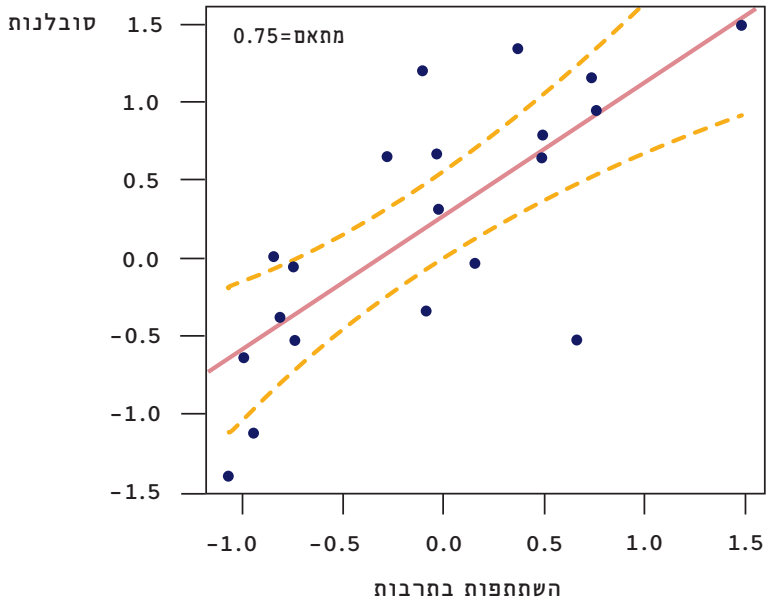
תרשים 1

מדד התרבות ומדד הדמוקרטיה



מקור: Indicator Framework on Culture and Democracy: Policy Maker's Guidebook, Council of Europe (October 2016), p. 25

תרשים 2
השתתפות בתרבות וסובלנות

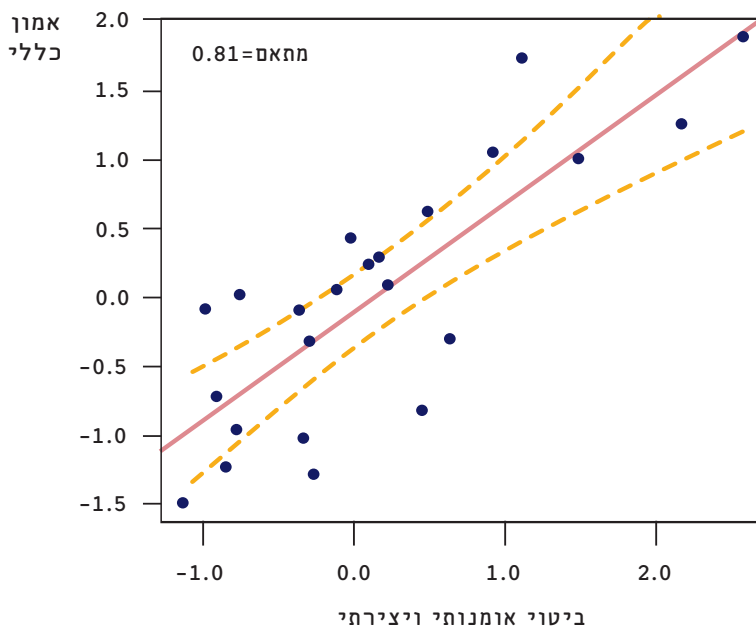


N=20: אוקראינה איטליה, אסטוניה, בולגריה, בריטניה, גרמניה, הולנד, הונגריה, טורקיה, מלדובה, נורווגיה, סלובניה, ספרד, פולין, פינלנד, צרפת, קפריסין, רומניה, שוודיה, שווייץ.

מקור: Cultural Participation and Inclusive Societies: A Thematic Report based on the Indicator Framework on Culture and Democracy, Council of Europe (May 2017), p. 21

[בהסתמך על נתוני (IFCD and European Social Survey (2014)

חרשים 3
ביטוי אומנותי ויצירתי ואמון כללי

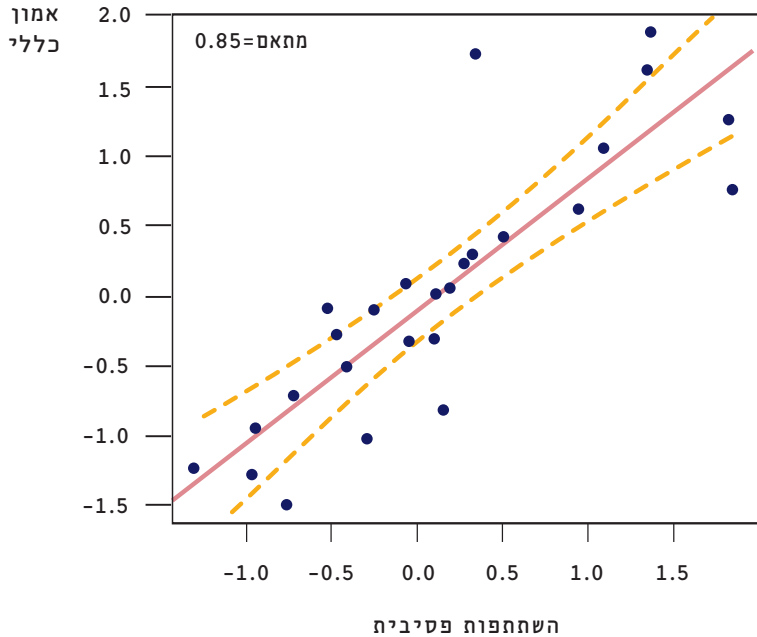


N=22: אוסטריה, איטליה, אירלנד, אסטוניה, בולגריה, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, הונגריה, ליטא, סלובניה, סלובקיה, ספרד, פינלנד, פולין, פורטוגל, צרפת, צ'כיה, קפריסין, שוודיה.

מקור: Cultural Participation and Inclusive Societies: A Thematic Report based on the Indicator Framework on Culture and Democracy, Council of Europe (May 2017), p. 20

(בהסתמך על נחוני (2012; 2014) IFCD and European Social Survey)

4 חרשים
השתתפות פסיבית [בתרבות] ואמון כללי



N=24: אוסטריה, איטליה, אירלנד, אסטוניה, בולגריה, בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, הונגריה, ליטא, נורווגיה, סלובניה, סלובקיה, ספרד, פולין, פורטוגל, פינלנד, צ'כיה, צרפת, קפריסין, שוודיה, שווייץ.

מקור: Cultural Participation and Inclusive Societies: A Thematic Report based on the Indicator Framework on Culture and Democracy, Council of Europe (May 2017), p. 22

[בהסתמך על נתוני (IFCD and European Social Survey (2012; 2014)

מדוע התרבות זקוקה למימון ציבורי?

הגדרת השאלות

לאחר שדנתי בחשיבותה של פעילות התרבות כמימוש של חופש ביטוי ועמדתתי על חשיבותה הדמוקרטית והחברתית, נדרש לברר מדוע פעילות תרבות אינה נושאת את עצמה כמוצר בשוק החופשי, ומדוע אין די בהבטחת המדינה את חופש הביטוי הנדרש לתחום התרבות בלא שתידרש למימונו. שאלה מרכזית זו נדונה בהרחבה בספרות ועולה לא אחת גם בדיון הציבורי בישראל.

לשם מענה על השאלה נידרש לשני רבדים שונים שלה: הרובד הראשון עניינו בשאלה אם פעילות תרבות מגוונת, מלאה, נרחבת ובת־קיימה תתקיים ותתפתח כמוצר שוק תלוי־צריכה בלבד. בהקשר זה ייבחן קיומם של כשלי שוק בתחום התרבות, או בחלק מן התחום, ויידונו סיבות אחרות, המונעות קיום מלא של תרבות כמוצר שוק. על רקע אלה תוברר מידת תלותו של התחום במימון, הנוסף על מימונו בידי צרכנים, לשם התקיימותו המלאה.

ברובד השני תיבחן ההצדקה להיותו של מימון נוסף זה מימון ציבורי, ויידונו האינטרס הציבורי הגלום במימון זה וההיבטים שמימון זה, כמימון ציבורי, נועד להבטיח.

הרובד הראשון מתמקד במידת ההיזקקות של תחום התרבות לסיוע תקציבי והצדקותיו וכרוך בהבנת התנהלותו של תחום התרבות מצד הניתוח הכלכלי, אפיוני תחום התרבות ומקומו בחברה. הדיון ברובד השני מושפע מגישות יסוד לתפקידי המדינה ולמידת מעורבותה של הממשלה בחיי אזרחיה ומתפיסות יסוד מדיניות.

בהמשך לשני רבדים אלה תידון נפקותו של הצורך במימון ציבורי לתחום התרבות, שהרי אם פעילות התרבות נזקקת למימון ציבורי, ואם זוהי אינטרס ציבורי שמימון זה נועד להבטיח – יהיה התחום מנוי על מחויבויות המדינה ותפקידיה. מאלה ינבעו המשמעויות וההשלכות של הדבר על תפקידי המדינה:

כיצד ראוי שהמדינה תקיים סיוע ציבורי זה, ומהם העקרונות החלים על ביצוע תפקידיה אלה.

התמיכה הציבורית בתרבות

מן הבחינה ההיסטורית, יוצרים, יצירות אומנות ופעילות תרבותית מומנו לא אחת על ידי גופי שלטון ועל ידי בעלי ממון כבתי מלוכה, משפחות אצולה ופאודלים או שלטונות הכנסייה. כבר בתקופה הרומית נטבע המונח "מצנט", על שמו של גאיוס קילניוס מאיקנס (Maecenas). גם את התיאטרון היווני מימן הפוליס עצמו, קרי השלטון ועשירי הפוליס על פי הוראת השלטון, הגם ששימש זירה תוססת להגשמת הדמוקרטיה היוונית, לרבות ביקורת השלטון.

לצידם התקיימו גם תרבות ויצירה מגוונות ללא סיוע וממון, מכוח "אש היצירה" והדחף לביטוי בעל משמעות של יחידי החברה, וכן במענה לביקוש וצריכה של קהלים בתרבויות השונות, כמו יצירה "שימושית" לטקסים ומסורות (תשמשי דת ואמונה) או לצורכי משפחה וקהילה (שירי ערש ושירי עבודה חקלאית), תרבות "עממית", פולקלוריסטית, כמו מספרי סיפורים, או שנוצרה לצורכי בידור, כמו תיאטרון רחוב וקרקסים.

התרבות הממומנת זו שנוצרת ללא תמיכה הן מופיעה של תרבות במובנה הרחב: כלי הביטוי היצירתי של הרוח האנושית והיכולת להרחיב באמצעותם את מגוון דרכי ההבעה, המימוש העצמי, גיבוש ערכים, דעות ואמונות, וקיום שיח והעברת מסרים בחברה ובקהילה, לרבות שיח ביקורתי על החברה ועל השלטון. אין האחד מוציא את האחר, ואין בקיומו של האחד כדי לייתר את האחר. יתרה מזו, אין בקיומה של התרבות והיצירה המתקיימת ללא סיוע ותקציב כדי להעיד על היעדר הצורך בתמיכה בתרבות מן הסוג שאינו מתקיים ללא אותם סיוע ותמיכה. אלא כפי שנראה, סוגים מסוימים של פעילות התרבות והיצירה מאופיינים בכשלי שוק המונעים את קיומם ללא תמיכה ציבורית. סוגים אלה של פעילות התרבות והיצירה הם בעלי תרומה מכרעת לאפשרות המימוש של חיי יצירה ורוח של יחידים וקבוצות ואף של החברה ככזאת, והם בעלי ערך המצדיק את התגייסות החברה לקיומם ולא את הסתפקותה במה שיווצר בלא כל סיוע או מתוך "דחף היצירה" בלבד.

שוק צריכה לסוגי תרבות מסוימים או ז'אנרים בתוכם קיים בתחומי תרבות שונים, כמו בחלקים מתחומי המוזיקה והספרות. לכאורה, מוזיקה המוגדרת "פופולרית" מתקיימת כענף כלכלי, עצמאי ממימון ציבורי, וכן גם תחומי ספרות פופולריים. אלא שעיון מעמיק יותר בנושא מעלה כי גם תחומים אלה נהנים ממעורבות תומכת של המדינה, למשל באמצעות ההגנה על זכויות יוצרים או מבצעים, או באמצעות הטבות מס המעודדות את תחומי היצירה. נוסף על זה, עם התפתחות טכנולוגיות שיעתוק והפצה, בהמשך למהפכה התעשייתית ולמהפכה הטכנולוגית, התפתחה לצד האומנות גם "חרושת אומנות" נרחבת שעיקרה בידור ושעשוע במובן שנלווה לו צמצום השימוש במשמעויות ובפרשנויות מורכבות או בביקורת. בידור זה מתקיים כענף כלכלי בעל היגיון תעשייתי, הנפרד במובנים רבים מן האומנות.⁹³

קיומם של תחומי תרבות ויצירה אחרים אינו מובטח בשוק החופשי לבדו, והם נדרשים לסיוע כלכלי ספציפי, ציבורי או פרטי. לדוגמה, שמירת מורשת המוזיקה לדורותיה, קלסית ועממית, והנגשתה לציבור וכן מוזיקה חדשנית וניסיונית לא יוכלו להתקיים כמוצר שוק עצמאי בשל ההשקעה התשתיתית הנדרשת להם, בשל השוק המצומצם יחסית של משתמשים-צרכנים ובשל הקושי, הנגרם מכך, לגבות מן המשתמשים את עלויות הייצור.⁹⁴ יש קושי לבסס על צריכה בלבד גם תחומי ספרות כמו שירה, מורשת ספרותית ותרבות מספרות העולם כחלק ממורשת הספרות העולמית. מנגד, התועלת שבקיומם של תחומי תרבות אלה בחברה דומה לתועלת שבקיומה של מערכת חינוך. קרי, לתחומים אלה השפעות חיצוניות חיוביות, כמקורות ידע להשראה, תודעה היסטורית והשפעה על תחושת השייכות והזהות של יחידים לקבוצתם, שימור ההיסטוריה

93 וראו משה צוקרמן, לעיל ה"ש 1, פרקים ה-יב (1997). כמובן, שאלת ההפרדה בין חרושת התרבות לאומנות היא שאלה קשה, ובעקבות בורדייה יש עיסוק תאורטי רב בשאלת היחסים בין התחומים ותוקף ההפרדה ביניהם. וראו לדוגמה נועה לביא מהבורגנים ועד בטיפול: הפיכתה של סדרת הדרמה לאמנות (2015).

94 להשוואה בין גישת הנאו-ליברליזם האמריקאי לבין הליברליות האירופית בתחולתם על תחומי מוזיקה שאינם מוזיקת פופ ראו, William Osborne, *Marketplace of Ideas: But First, The Bill - A Personal Commentary on American and European Cultural Funding*, *ArtsJournal.com* (March 11, 2004)

המשתפת והנחלתה. ההשפעות החיצוניות החיוביות, ובכללן גם הרחבת אפשרויות ההגשמה העצמית, מצדיקות בעבור הפרט ובעבור החברה רצון בקיום התחומים ובהקצאת המימון.

הדיון הכלכלי בתחום זה מצביע על כשלי שוק נוספים ובוחר את שאלת ההתאמה של המודל הכלכלי הקלסי לדיון בכשלים אלה ולהערכת התחום.⁹⁵ במסמך זה לא אוכל אלא להצביע על טיעונים מרכזיים אחדים: טענה מרכזית מתחום המודל הכלכלי הקלסי היא לכשלי שוק המקשים אינהרנטית על קיומם של תחומי תרבות מסוגים מסוימים ללא תמיכה וסבסוד ציבורי.⁹⁶ אלה תחומי תרבות עתירי השקעות מוקדמות כמו מוזיאונים או תחומי תרבות עתירי כוח אדם כמו תיאטרון, להקות מחול, תזמורות ואופרה, שאינם מנצלים, ואינם צפויים לנצל, יתרונות כלכליים וטכנולוגיים כמו אוטומציה.⁹⁷ "אפקט באומול" (Baumol Effect) מבטא היטב את אפיוניו הכלכליים של סקטור זה, שבמהותו מבוסס על כוח האדם היצירתי, שלפיהם בתנאי שוק ובהיעדר התערבות עלולה להיווצר לאורך זמן פגיעה במוצר או בשירות, באיכותו, בכמותו, במחירו וכדומה.⁹⁸ טענות כלכליות אחרות מתבססות על טעמי חלוקה ושוויון, ולפיהן תחומי תרבות

95 וראו ספרים מנחים מרכזיים: DAVID THROSBY, ECONOMICS AND CULTURE (2001); THE ECONOMICS OF ART & CULTURE (James Heilbrun; לעיל ה"ש 47, THROSBY (2010), Charles Gray eds., 2001). ולסקירה קצרה של התפתחות הדיון הכלכלי כנקודת מוצא לדיון שמקיים פדר בהצדקות המוצעות על ידו למימון הציבורי לתחום התרבות ראו Feder, לעיל ה"ש 34, בעמ' 2-3, וכן טל פדר "חופש המימון, צורך המימון או כורח המימון" אנליזה ארגונית, 25, 15-32 (מאי 2019) בעמ' 18-25. יוער כי הבדלי הגישה בין ההצדקות המוצעות על ידי פדר במאמרו אלה כהצדקות נורמטיביות למימון הציבורי של תרבות לבין ההצדקות הנדונות במחקר מדיניות זה וניצבות במרכזו כהצדקות הנורמטיביות למימון הציבורי של תרבות, יסודן בראש ובראשונה בהבדל דיסציפלינרי. הדיון במשמעות ההבדלים ובהשלכות שלהם על הדיון הציבורי ועל עיצוב מדיניות תרבות חורג מתחומי המחקר הנוכחי.

96 Heilbrun & Gray, שם, בעמ' 137-162, 219-226; Zimmer & Toepler, לעיל ה"ש 2.

97 כך, בדוגמאות שמונה Osborne במאמרו, לעיל ה"ש 94, תמיכת המדינה בגרמניה מאפשרת פעילות מלאה של פי 23 תזמורת סימפונית לנפש, לעומת ארצות הברית, ובערך פי 28 בחי אופרה.

98 WILLIAM J. BAUMOL & WILLIAM G. BOWEN, PERFORMING ARTS, THE ECONOMIC DILEMMA: A STUDY OF PROBLEMS COMMON TO THEATER, OPERA, MUSIC, AND DANCE (1966)

ניסיוניים וחדשניים יתקשו להתקיים על בסיס צריכתם בלבד, ופעילות תרבות באזורי פריפריה מעוטי אוכלוסייה או פעילות תרבות של קבוצות מיעוטים יתקשו לבסס תשתית כלכלית לפעילותם.⁹⁹

כשלי השוק בתחום התרבות מעידים כי קיומו כמוצר שוק בלבד לא יבטיח את תחום התרבות במלואו אלא במידה חלקית ומוגבלת. תרבות כמוצר שוק תיטה להיות מצומצמת לאותן פעילויות אשר הציבור הרחב של הצרכנים יממן בצריכתו, בעיקר באזורים צפופי אוכלוסייה ובפנייה לקבוצות הרוב. לא יינתן מענה לצורך הקולקטיבי,¹⁰⁰ וכן תצומצם הגישה לתרבות ותוגבל אך לחלקים מן האוכלוסייה. בלא מימון נוסף יתקיימו באותה חברה רק חלק מתחומי התרבות ועבור חלק מן האוכלוסייה.

האומנם נדרש לקיים תחומי תרבות שמימנם אינו מובטח בידי צרכניהם? ומדוע להסיט משאבי ציבור לטובת קיומם?

המענה לשאלות אלו מפנה למהות התרבות ולמשמעויותיה בחיי היחיד והחברה, כפי שנדונו לעיל, מחד גיסא, וייסוב על אחריות המדינה ותפקידיה בהבטחת התנאים למימוש כבוד האדם, בהבטחת מימושן של זכויות האזרח לשוויון חברתי ותרבותי במישור היחיד והקבוצה, ובכלל זה חופש הביטוי, ובהבטחת התנאים למשטר דמוקרטי, מאידך גיסא. כל זאת נוסף על האינטרס החברתי המופנה כלפי המדינה להגשים את משמעויותיה החברתיות והקהילתיות של התרבות ואת הערכים הציבוריים והדמוקרטיים הנלווים לקיומה.¹⁰¹

על יסוד אלה ובשל הבחינה הכלכלית המצביעה על כשלי שוק כאמור, נלמדות הצדקות להקצאת משאבי ציבור לתחומי התרבות הזקוקים לסיוע:

LAMBERT ZUIDERVAART, ART IN PUBLIC: POLITICS, ECONOMICS, AND A DEMOCRATIC CULTURE 23-34 (2011) 99

100 לדוגמה (2001) THROSBY, לעיל ה"ש 95, בעמ' 10-31, 137-141.

101 (2001) THROSBY, לעיל ה"ש 95, בעמ' 26-34, להערכת הערך התרבותי החברתי ואפשרות מדידתו הכלכלית; וכן (2010) THROSBY, לעיל ה"ש 47, בעמ' 12-22 ובפרק 6.

- קידום חלוקה צודקת ושוויון כדי לאפשר גישה לתרבות והשתתפות בה לכלל קבוצות האוכלוסייה ושל כלל הקבוצות, במיוחד קבוצות בפריפריה ואלה שאינן נמנות עם קבוצת הרוב;
- קיום מכלול תחומי התרבות לשם הבטחת תרומתם החברתית והרוחנית: תחומים המשמרים מורשת תרבותית, תשתיות תרבותיות לחברה ולקבוצות בה, ותחומים חדשניים המאפשרים את פיתוח התרבות במגוון תחומיה;
- הבטחת התרומה הכוללת של פעילות תרבות כטובין ציבוריים שלציבור יש אינטרס בקיומם והיא בעלת ערך ציבורי – "טובין ציבוריים ערכיים" (merit good).¹⁰²

הצדקות אלה מבססות את הקצאת משאבי הציבור להבטחת קיומם של תחומי התרבות טעוני הסיוע הכלכלי ובעלי החשיבות לחברה, והן משליכות על הגדרת תפקידי המדינה בהקשר זה. אופן הסיוע לתרבות ואופן מעורבותה של המדינה בתחומים הזוכים לסיוע נגזרים מן העקרונות וההצדקות שביסוד מתן הסיוע, מהאינטרס הציבורי הגלום בתחומים הזוכים לסיוע, ממהותו של המוצר הציבורי או של הערך הציבורי, ובהתאמה למבנה המוסדי של הממשל ולמידת מעורבותו בחיים האזרחיים.

התרבות כטובין ציבוריים

"טובין ציבוריים" במובנו הטהור הוא מונח כלכלי המכוון לטובין שאין דרך אפקטיבית למנוע מאנשים ספציפיים שמסרבים לשלם עליהם, להשתמש בהם או ליהנות מהם. תנאי אחר בהגדרתו של המונח עניינו בשימוש בטובין במצבים שבהם השימוש בידי אדם אחד אינו מפחית את הכמות הזמינה לאנשים אחרים (ולכן הגדלת מספר המשתמשים אינה כרוכה בתוספת עלות). מרבית העוסקים בתחום מחייבים את שני התנאים יחד. דוגמאות מובהקות הן ביטחון אישי וביטחון המדינה, תאורת רחוב או תשתית תקשורת כמו רשת GPS. הטובין

102 המונח לקוח מן ההגדרה "אחריות המדינה" במונחון ההפרטה, מתוך פרק המבוא בספר מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי (יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס ונעמיקה ציון עורכים, 2015).

הציבוריים על פי הגדרתם מאופיינים בכשל שוק, שהשוק אינו יכול לספקם ביעילות, ולכן המדינה המודרנית אחראית להספקתם ככל שהם נדרשים לציבור.

לצד הטובין הציבוריים במובנם הטהור נכללים בתחומם טובין שמקיימים חלקית את ההגדרות האמורות, המאופיינים בכשלי שוק מחד גיסא, והם בעלי ערך ציבורי בעצם קיומם ומיוחסות להם השפעות חיצוניות (externalities) חיוביות ובעלות ערך רב לחברה מאידך גיסא. וכך, אף אם היחיד אינו צורך אותם, הוא מעוניין בקיומם ובמעורבות המדינה בהספקתם. עם אלה נמנים גם טובין שיכול שהמגזר הפרטי יעניקם, ואשר יכול שהצריכה שלהם תהיה מוגבלת וההיצע יושפע מהיקף הצריכה שלהם. כך, טובין בתחום החינוך והבריאות שהפרט מחייב את קיומם אף אם ילדיו בגרו, או שאינו זקוק לטיפול רפואי, בהתאמה. השפעותיהן החיצוניות של מערכות אלו הן חיוביות וחשובות, וערכן החברתי גבוה.

אם תאופיין התרבות כמוצר ציבורי, כדוגמת החינוך והבריאות, אזי מעורבות המדינה המודרנית לשם הבטחת קיומה ולתיקון כשלי השוק המגבילים את קיומה המלא והמיטבי היא מוצדקת, הגם שמימון מתקציבי ממשלה הוא כשלעצמו בעל השלכות העלולות להשפיע שלילית על ההתנהגות, על הצמיחה, על הצריכה וכיוצא באלה (כמו השפעת המיסוי וההיטלים).

ואכן, מיוחס לתרבות ערך ציבורי בעצם קיומה והשפעות חיצוניות מיטיבות וחיוניות¹⁰³ השפעותיה החיצוניות החיוביות של התרבות כוללות בין היתר את עצם קיומה כערך חברתי אנושי וכן את הלכידות החברתית, את תחושת הזהות והשייכות, את יכולת המימוש העצמי של היחיד, את היצירתיות המשקית ויתרונות והשלכות חיוביים נוספים. זהו מכלול שליבתו היא התרבות כערך בפני עצמו שפרטי החברה מעוניינים בקיומו אף אם צריכתם הישירה אותו אינה באותה המידה.

הכלכלן ת'רוסבי טוען כי לכלכלה הקלסית יש אפשרות למדוד ערך של אומנות, לפי שני ממדים: מוכנות הפרט לשלם עבור ההחזקה בה (הממד הפרטי) ומוכנות הפרט לשלם בעד הערך הציבורי שלה (הממד הציבורי, אופי מעורב

של הטובין).¹⁰⁴ הערך שמוכנים לייחס לאומנות אינו ברכש הטובין בלבד אלא גם בעצם קיומם, באפשרות שירצו לצפות בהם בעתיד ובחשיבות שמייחסים להנחלתם לדורות הבאים.¹⁰⁵ הערך הציבורי הוא כמובן קשה להערכה ולמדידה, אך שלושה פרמטרים מנחים אלה יוצרים לטובין התרבותיים ערך כלכלי שבא לידי ביטוי במוכנותם של יחידים לשלם בעד קיומם של הטובין גם אם אינם מחזיקים בהם או אינם מעוניינים בהם מייד, באמצעות תשלום מיסים או תרומה לקרנות.

אלא שלפי ת'ורסבי, אל הערך הכלכלי האמור יש להוסיף את מה שהכלכלנים הקלטיים אינם רגילים למדוד והוא הערך התרבותי החברתי: התועלות החברתיות שאינן מתומחרות בהכרח בידי היחידים, כמו הערכים האסתטיים, הסימבוליים, הרוחניים או ההיסטוריים שנקשרים לטובין אומנותיים. חלק מאלה יכולים להיות מובנים ומוערכים רק בהקשר קולקטיבי ולא יחידני. כך למשל בכל האמור בזהות – היא ודאי חשובה ברמת הכלל, אך לא בהכרח תתומחר בידי הפרטים בהכרעות הכלכליות שלהם.¹⁰⁶

גם הכלכלן הידוע קיינס (Keynes), ממייסדי המועצה לאומנות של בריטניה בסוף שנות ה־40 של המאה ה־20, ראה באומנויות מטרה בפני עצמה, חלק מן "החיים הטובים" אשר הכלכלה מסייעת לקדם. לקיינס מיוחסות האמירות שלפיהן הכלכלה אינה מטרה בפני עצמה אלא אמצעי, והכלכלנים אינם נאמנים של הציוויליזציה אלא של האפשרות לקיום ציוויליזציה (are [economists] "the trustees not of civilization, but of the possibility of civilization") וכן האמירה לפיה ההשקעה הציבורית באומנות נדרשה בין היתר על מנת "להזכיר לחברה בעבור מה הצמיחה הכלכלית".

104 שם, בעמ' 20.

105 ועל עמדות היהדות להרחבת הדעת בהנאה אסתטית ומקומה בהוויה המוסרית והתודעתית ראו הרב יובל שרלו, "על הרחבת הדעת שביופי", אתר בית המדרש, ישיבת אורות שאל.

106 ניתוח נוסף של ערכים קולקטיביים הגוברים על העדפות היחידים – merit goods בהבחנה מ־public goods – ראו אצל ZUIDERVAART, לעיל ה"ש 99.

טעמים כלכליים נוספים להצדקת סיוע כלכלי לתחום התרבות

השיח הכלכלי בחן בעשרות השנים האחרונות טעמים, תועלות ויתרונות כלכליים נוספים מתחום הכלכלה הקלסית לקיומו של תחום התרבות ולמימונו.¹⁰⁷ בין אלה ניתן למצוא טעמים שבתחום כוח העבודה, פיתוח עסקים קטנים ובינוניים, פיתוח תיירות תרבות, פיתוח אזורי ועוד.¹⁰⁸

נטען לדוגמה כי מבין העוסקים באומנות ובתעשיות האומנות, שיעור העצמאים בעלי עסקים קטנים ובינוניים גדול יחסית לשיעורו בתחומי הכשרה ועבודה אחרים. לכן, בשל החשיבות המשקית שנודעת לסקטור של עסקים קטנים ובינוניים ביציבותם של משקים יש יתרון בעידוד התחום.

מחקרים אחרים מציגים תרומה של תעשיות אומנות ועוסקים באומנות לפיתוח אזורי כמו לפיתוח תיירותי, במיוחד על רקע השינויים העולמיים בדפוסי התיירות, הרחבת שוק התיירות העולמי, הארכת תוחלת החיים במדינות רבות ותרבות פנאי מתפתחת. יצירת תשתיות תרבות והענקת סיוע לביסוסן עשויות להועיל לפיתוח אזורי, כמו שירותים ועסקים נלווים לפעילות התרבותית (כמו תחבורה והיסעים, מלונאות, מסעדות). דוגמה מיוחדת לכך זכתה לכינוי "אפקט בילבאו", על שם עיר הנמל בחבל הבאסקים, אשר הפכה בזכות מוזיאון גוגנהיים, שהוקם בה ונחנך בשנת 1997, מעיר נמל נטולת עניין תיירותי למוקד תיירותי מן המרכזיים בעולם.¹⁰⁹

תועלות משקיות נוספות בעקבות ההתפתחות המואצת של תחומי הטכנולוגיה, התקשורת ומהפכת המידע, מבוססות על זיקה שנמצאה בין תשתיות תרבות

107 למקבץ של השפעות חברתיות-כלכליות של התרבות ראו The Economy of Culture in Europe: Study Prepared for the European Commission (2006)

108 ראו באשר לארצות הברית, National Assembly of State Arts Agencies, Why Should Governments Support the Arts? 9-10 (2010)

109 יש הטוענים כי אפקט בילבאו היה כה דרמטי עד שכלל גם את הפחתת המחיחות הלוחמנית באזור ואת צמצום הפשיעה, וראו מאמרי המבוא לספר NOAM LEMELSHTRICH. LATAR, JERRY WIND, & ORNAT LEV-ER, CAN ART AID IN RESOLVING CONFLICTS? (2018) וכן בעקבות אפקט בילבאו: הילה שמר "פינלנד עוצרת את האייקונים: מבטלת את הקמת מוזיאון גוגנהיים בהלסינקי" ynet: x-net (5.12.2016).

ועידוד יצירתיות לבין חיזוקה של יצירתיות משקית, קידום חדשנות והתפתחות כלכלית.

עם זאת תועלות כלכליות אלה ואחרות, שאין להמעיט בחשיבותן הכללית, אינן ההצדקה העיקרית לחשיבותו של תחום התרבות או לסיוע כלכלי לו. ביסוס הצדקות למדיניות תרבות עליהן לוקה בחסר, היות שהוא מציב את תחום התרבות בשורה אחת עם פעילויות ותחומי משק אחרים ומתעלם ממשמעויותיה המרכזיות וממשקלה העודף שאינו כלכלי משקי. חשיבותה של התרבות אינה מותנית בהיקף התרומה הכלכלית הישירה או העקיפה שלה למשק לפי המבחנים הכלכליים המקובלים, אלא נדרשת הערכה של הערך התרבותי המוענק לה באותה חברה וכמטרה בפני עצמה.¹¹⁰

על האינטרס הציבורי והערך הכולל של מדיניות תרבות

חשיבות התרבות והאומנות לחיי הפרט והחברה נדונה בעשורים האחרונים בספרה הציבורית לאחר תקופה שבה מדיניות ציבורית נבחנה בפרמטרים של יעילות ותועלתנות, במדדים של תוצאה ותפוקה, ובייחוד בבחינת התועלת הכלכלית. תחושה גוברת והולכת היא שמדדים ומבחנים אלה מסיטים את הדיון ממהותה של התרבות, מחשיבותה ומתרומתה לחברה.¹¹¹ משנה תוקף ניתן לדיון זה לאחר המשבר הכלכלי בעשור הראשון של המאה ה־21, שלוהו בלחצים לצמצום הקצאות משאבים ציבוריים בתחומי שונים והתמשכות הירידה בקרנה של מדיניות רווחה.

110 THROSBY (2010), לעיל ה"ש 47.

111 בדומה, ראו ביקורת על השפעת גישת ה־new public management המתמקדת במדידת תועלת המימון הציבורי ותפוקותיו והשלכותיה על תחום התרבות. בין ההשלכות הזנחה ההשתלבות של קבוצות וצמצום פערים חברתיים. בה בעת, מדידת התועלות קשה ותוצריה בעייתיים: Eleonara Belfiore, *Auditing Culture: The Subsidized Cultural Sector in the New Public Management* 10 (2) INTERNATIONAL JOURNAL OF CULTURAL POLICY 183–202 (2004)

עם הפרסומים העדכניים אבקש למנות את ספרו של דארן הנלי (Henley), העומד בראש המועצה לאומנויות של אנגליה, ואת ספרו של ביל אייווי (Ivey), אשר עמד בראש הקרן הלאומית לאומנויות בארצות הברית בשנים 1998-2001.¹¹² כל אחד מהמחברים מבקש, מנקודת המבט של מדיניות התרבות הנוהגת בארצו ולאור השיח הציבורי המתקיים בה, לחזק את חשיבות התרבות, את ערכה ליחיד ולחברה ואת החשיבות הרבה של מדיניות תרבות מקיפה שאינה מתמקדת במדידה של תועלות ותרומה במונחים כלכליים טהורים. אלא שיש לקיים מדיניות תרבות המציבה את עצם קיום התרבות בחברה ואת מימוש הזכות לתרבות כמטרות שגלומות בהן משמעויות ערכיות פנימיות (אינטריוזיות) השלובות ביתרונות ניכרים נוספים, חברתיים וערכיים.

הנלי מציע לסכם את יתרונותיה של פעילות התרבות וקידומה כ"דיווידנדים", בשבעה פרקים: דיווידנד היצירתיות, דיווידנד הלמידה, דיווידנד ההרגשה הטובה, דיווידנד החדשנות, דיווידנד עיצוב המקום, דיווידנד היזמות ודיווידנד השם הטוב. אומנם המונחים שבים לכאורה אל עולם התועלות החיצוניות, אלא שתיאורם הקונקרטי אינו עוסק בכימות החיצוני אלא בדמותה של חברה שבה תרבות חופשית ותוססת היא חלק מובנה.

אייווי מבקש לקדם שינוי של המצב בארצות הברית, להציב את תחום התרבות במקום הולם יותר במדיניות הציבורית אשר יקדם את מימוש האינטרס הציבורי המובהק לתרבות ואת מימוש הזכות לתרבות של היחיד והחברה, ומדגיש את חשיבותם להשגת איכות חיים גבוהה. לעמדת אייווי, הציבוריות האמריקאית הזניחה את תחום התרבות, את החינוך לתרבות ואת הגישה אליה, והפקירה חלקים נרחבים מן התחום לשיח תועלתני וכלכלי.¹¹³ מגילת הזכויות התרבותיות לפי ביל אייווי מונה שש זכויות:

112 HENLEY, לעיל ה"ש 64; IVEY, לעיל ה"ש 64.

113 בין היתר בשל הטיה, מופרזת לטעמו, של הגנה על זכויות יוצרים על חשבון הזכות הציבורית לתרבות והמרחב הציבורי. לדעה אחרת, הרואה חשיבות במימון הציבורי להשגת המטרות התרבותיות אך תומכת בהגבלתן ובהותרתן ממוצמץ, ובחשיבות התרומה של זכויות היוצרים ראו TYLER COWEN, GOOD AND PLENTY: THE CREATIVE SUCCESS OF AMERICAN ART FUNDING (2006)

(1) הזכות למורשת תרבותית – לגילוי עם מוזיקה, ספרות, דרמה, ציור ומחול ולהכרתם – והזכות להגדיר את החוויה הלאומית המשותפת ואת מסורות היחיד והקבוצה;

(2) הזכות לנוכחות מבוססת של האומנים והיוצרים בחיים הציבוריים – באמצעות האומנות שלהם והשילוב של קולותיהם ונקודות המבט האומנותיות בשיח הדמוקרטי;

(3) הזכות לחיים אומנותיים – הזכות לידע ולכישורים הנדרשים כדי לנגן בכלי מוזיקה, לצייר, לרקוד, להלחין, לעצב או בכל דרך אחרת לחיות חיים של יצירה;

(4) הזכות להיות מיוצג בשאר העולם באמצעות אומנות ולייצג בהוגנות את הערכים והאידיאות של הדמוקרטיה האמריקאית;

(5) הזכות לדעת ולגלות אומנות בעלת איכות גבוהה ואת האמיתות שביסוד צורות הביטוי ששרדו, במדינות רבות, במהלך הדורות;

(6) הזכות לקיים יזמות אומנותית ויצירתית שיש באפשרותה להשקיע ביצירה, בלא הבטחת תועלת כלכלית, אגב שירות הקהילה והאינטרס הציבורי.

להשלמת התמונה בהקשר זה אבקש להפנות אל הדיונים בקונגרס האמריקאי אשר התקיימו לאחר הצעות נשיא המדינה דונלד טראמפ לבטל את תקציב הקרן הפדרלית לאומנויות, והסערה הציבורית הנרחבת שהצעה זו עוררה.¹¹⁴ הצעות נשיא ארצות הברית הונחו על שולחן הקונגרס מייד לאחר בחירתו לתפקיד,

Andy Horwitz, *Who Should Pay for the Arts in America?* THE ATLANTIC (31.1.2016); Peggy McGlone, *Arts Leaders React to Possible Trump Call for Eliminating Cultural Programs: Not This Again*, THE WASHINGTON POST (19.1.2017); idem, *Trump's Budget Eliminates NEA, Public TV And Other Cultural Agencies. Again*, THE WASHINGTON POST (12.2.2018); Jenni Avins, *Who Will Lose if the US National Endowment for the Arts is Eliminated?* QUARTZ (16.3.2017); Josephine Livingstone, *Why Are Americans So Hostile to State-Funded Art?* THE NEW REPUBLIC (26.5.2017); Naomi Adiv, *Goodbye to the National Endowment for the Arts?* ARTS AND INTERNATIONAL AFFAIRS (7.2.2018); Ted Johnson, *Arts Advocates Optimistic about NEA Funding despite Trump's Call for Cuts*, VARIETY (14.3.2018)

לקראת הגשת תקציב 2018, ושוב – לקראת תקציב 2019. דחייתן לוותה בדיונים ציבוריים עדכניים בחשיבות הערך הציבורי של תחום התרבות.

סיוע כלכלי ציבורי לתחום התרבות ומימון ציבורי לטובין הציבוריים

סיוע כלכלי לתרבות במסגרת מדיניות תרבות כולל הסדרים שונים, לרבות הסדרים משפטיים המסייעים לתחומי אומנות ומשפיעים על התנהלותם. דיני זכויות היוצרים, כדוגמה מובהקת, מבטאים זכות ליוצר ליהנות מפרי יצירתו, והם מעוגנים גם בהסדרים הבינלאומיים בנושא הזכות לתרבות. סוג אחר של הסדרים הם אלה המנתבים שימוש במשאבי ביטוי באמצעות רגולציה, כמו רישוי בתחום התקשורת והשידורים או הוראות בעניין שימוש באתרי התכנסות ובמבני ציבור.¹¹⁵ מעורבות מדינה בהבטחת קיומו של מוצר ציבורי מושפעת מן האמצעים הנדרשים לקיומו. ניתן להבטיח היבטים כלכליים מסוימים של פעילות התרבות וקיומה כמוצר ציבורי גם שלא באמצעות השקעת משאבים ציבוריים, כמו דיני זכויות יוצרים או הסדרים בעניין התקשוריות חוזיות בתחומי התרבות.¹¹⁶ עם אלה ניתן למנות גם חיוב גופים משרדים בהפקות מקומיות כקבוע בדיני השידורים בישראל. אולם גם להסדרים אלה יש מחירים והשלכות.

כך, תחום הקניין הרוחני ודיני זכויות היוצרים שבמסגרתו קובעים מגבלות בעלות, החזקה ושימוש ביצירות, והוא בעל השפעה מרכזית על ענפי אומנות

115 ד"ר גיא פסח "משאבי ביטוי: קווים לדמותם ומחווה להקצאתם" שקט, מדברים! התרבות המשפטית של חופש הביטוי בישראל 299-354 (מיכאל בירנהק עורך, 2006); אילן סבן "הקצאת משאבי ביטוי, פגיעה ברגשות והשפעה על תרבות בחברה שטועה העוברת שינוי: תיאטרון עירוני בעיר מתחדדת" עיוני משפט לג 473-504 (2010).

116 חוק הגנה על זכויות אמנים במוסיקה, התשע"ז-2017, ס"ח תשע"ז, 422 (יוזמיו הפנו להסדרים בקליפורניה שבארצות הברית); חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה), התשע"ג-2013, ס"ח תשע"ג, 208 (יוזמיו הפנו להסדרים במדינות אירופה).

מרכזיים¹¹⁷ באמצעות השפעה על העוסקים ביצירה ועל אופן התנהלותם של אחרים כמו אספנים, גופים מבצעים או גופי שידור, ובכך יש בו כדי להשפיע על מימוש הזכות לתרבות של הציבור. מחד גיסא דיני היוצרים מאפשרים לאומנים וליוצרים הנאה כלכלית מיצירותיהם והתמקדות בפיתוח היצירה,¹¹⁸ ומאידך גיסא ההיבטים הכלכליים משליכים על האינטרסים של המחזיקים ביצירות או המבקשים להשתמש בהן, בין שהם האומנים עצמם או אחרים. אלה עשויים להעדיף, מטעמים שונים, למנוע שימוש ביצירה או להרחיקה מן העין הציבורית. לכן השפעתם של דיני זכויות היוצרים חורגת אל תחומם של האינטרס הציבורי, והם בעלי השפעה גם על חשיפת הציבור ליצירות התרבות ועל האפשרות לקיים שיח תרבותי מלא ומקיף.¹¹⁹

מכל מקום, הסדרים כדוגמת זכויות היוצרים אינם מספקים מענה מלא לצרכים בתחומי התרבות השונים שהם בעלי ערך ציבורי, כמו שימור מורשת, קידום חדשנות בתרבות או גישה לתרבות בפריפריה וסיוע לתרבויות מיעוט. להבטחת אלה ולהבטחת היבטי המוצר הציבורי התרבותי הנלווה להם נדרש גם מימון ציבורי תקציבי. מימון ציבורי נוהג בפועל במרבית המדינות ובמרבית שיטות הממשל. מכאן והלאה אדון בעיקר במימון תרבות – ישיר ועקיף – ולא בהסדרים משפטיים המתערבים בשוק, אף אם יש בהם כדי להשפיע על הקצאת המקורות או כדי לסייע להסדרים הכלכליים בחלק מתחומי התרבות.

על רקע הצורך בסיוע ציבורי לתחומי תרבות נחלקות הדעות באשר לאופני הסיוע המתאימים. המחלוקות תואמות מחלוקות כלליות בנושא מידת המעורבות הראויה של ממשלה בחיים הציבוריים ואופניה המתאימים. כך למשל, חסידי כלכלה נאו-ליברלית, המבקשים לצמצם את הוצאות המדינה ואת מעורבותה

117 מיכאל בירנהק "קריאה תרבותית: החוק ושדה היצירה" יוצרים זכות: קריאות בחוק זכויות יוצרים 83-133 (מיכאל בירנהק וגיא פסח עורכים, תשס"ט); מיכאל בירנהק "דרישת המקוריות בדיני זכויות יוצרים ושליטה תרבותית" עלי משפט ב Marjorie Heins, "The Progress of Science and Useful Arts: Why Copyright Today Threatens Intellectual Freedom," The Free Expression Policy Project (2003)

118 לביקורת ראו בירנהק, "דרישת המקוריות בדיני זכויות יוצרים", לעיל ה"ש 117, בעמ' 345-355, ובייחוד הערה 33.

119 אריאלה אזולאי האמנה האזרחית של הצילום 95-136 (2006).

במשק, עשויים לתמוך בעידוד מתן תרומות כסיוע ציבורי עקיף וכתחליף לסיוע ציבורי ישיר מכספי משלם המיסים. זו שיטת הסיוע הציבורי העיקרית ברמה הפדרלית בארצות הברית. עם זאת גם בשיטה האמריקאית מוקצים כספי ציבור פדרליים ומדינתיים לתמיכה ישירה נוסף על עידוד התרומה הפרטית. התמיכה מוקצית לקיום פעילות תרבות ומוסדות תרבות בתחומים שהמגזר הפילנתרופי והמגזר העסקי אינם מבטיחים את קידומם.¹²⁰

עידוד מתן תרומות נעשה, ככלל וגם בארצות הברית, באמצעות הטבות מיסוי. הטבות אלה משמעותן ויתור של הממשלה על הכנסות והקטנת התקציב הציבורי. לפיכך עידוד תרומה גם הוא סיוע ציבורי, אלא שהוא בגדר סיוע ציבורי עקיף ולא ישיר. שיקול הדעת לשימוש בכספי הציבור מוקנה בעיקרו לתורמים, לאותם בעלי הון המשתמשים בהטבת המס.¹²¹

מבקרי הסיוע העקיף לתרבות מציינים שסיוע זה אינו מבטיח את מכלול הפעילות התרבותית הנדרשת לסיוע ציבורי לשם קיומה, ואין בו כדי להבטיח את המוצר הציבורי הנדרש במלואו. לדוגמה, תורמים עשויים להעדיף תרומה למוסדות מרכזיים שלהם קהל רב המבטיח חשיפה ציבורית לדבר התרומה ולפעילות תרבותית קונסנזואלית שאינה מעוררת מחלוקת. מוסדות תרבות בפריפריה דלילת אוכלוסין, מוסדות תרבות של מיעוטים או תרבות המאתגרת קונסנזוס יתקשו בגיוס תרומות.¹²²

ייעוד ישיר של כספי ציבור יש בו, על פני הדברים, כדי לאפשר הגשמה מובנית וישירה של האינטרס הציבורי על בסיס תכנון וראייה מתכללת. נלווים אליו חסרונות אחרים, כמו חשש מריכוזיות ומונוליתיות שלטונית, או חשש כי מכוח השליטה הישירה במימון תיגרם השפעה על חופש הביטוי האומנותי אשר ביטויה, בין היתר, בצנזורה או בצנזורה עצמית של היצירה האותנטית על שלל

National Endowment for the Arts, *How the US Funds the Arts* 120
(November 2012)

121 השפעה מסוימת נתונה לקובעי המדיניות בהחלטה על התנאים להכרה בתרומה, למתן הטבת המס או להגדרת מוסדות שתרומה להם תזכה את התורם בהטבת המס.

National Assembly of State Art Agencies, *Why Should Governments Support the Arts?* 5-7 (2010)

גווייה. דרכים שונות למימון ומבנה מוסדי משמשים לאיזון חסרונות אלה, ויידונו בהרחבה בפרקים הבאים.

דרכים עיקריות למימון תרבות

סקירת דרכי המימון הציבורי לתחום התרבות במדינות שונות מעלה עקרונות אלה:¹²³

א. דרך המימון

המימון הציבורי של תחום התרבות מתבצע בכמה דרכים עיקריות, ישירות ועקיפות:

- (1) מימון ישיר של מוסדות תרבות ויוצרים;
- (2) הקמה וקיום של מוסדות תרבות מרכזיים ותשתיות תרבות;
- (3) מימון עקיף המוענק למוסדות תרבות, לצרכני תרבות או ליוצרים;¹²⁴
- (4) מימון עקיף המוענק לתורמים, למוסדות או לאנשים פרטיים המבקשים לממן פעילויות תרבות ומוסדות תרבות.

ב. מקורות המימון הציבורי

ככלל מקורות המימון הם תקציבים ציבוריים: תקציבי מדינה ושלטון אזורי ומקומי. לאלה נלווים לעיתים מקורות תקציביים ייחודיים כמו רווחי הימורים המיועדים למטרות ציבוריות.¹²⁵

123 ולפירוט נוסף ראו לדוגמה (2010) THROSBY, לעיל ה"ש 47, בפרק 4.

124 כדוגמה הטבות מס ליוצרים שעל פיהן מוכרות שנות יצירה לשם פריסת הכנסות על פני אותן שנים, הטבות המעודדה צריכה של מוצרי תרבות כמו הטבות מס לתחום הספרות במדינות אירופה מסוימות לעומת הטבות מס לחורמים למוסדות תרבות. וראו פירוט השוואתי באתר קומפנדיום, לעיל ה"ש 65 - "Financing and Support", בלוחות ההשוואה האלה: Measures to Support Book Markets in Europe; VAT-Rates on the Earnings from the Creative Works of Self-Employed Authors and Visual Artists in Europe (% in 2017); Private Sector Sponsorship: Laws, Schemes and Targets

125 Arjo Klammer, Lyudmilla Petrova, & Anna Mignosa, *Financing the*

ג. מוטבי המימון הציבורי וייעודו

(1.ג) ההקצאה הישירה של תקציבים ניתנת לסיווג על פי המוטבים ועל פי ייעוד הסיוע.¹²⁶

(1) סיוע למוסדות בתחום התרבות, לפי פעילות התרבות המתבצעת;

(2) סיוע לעוסקים בתחום התרבות ובעיקר לאומנים וליוצרים, והבטחת תנאים ליצירה, כדוגמת סיוע סוציאלי, מלגות ופרסים או הטבות מס, אם ישירות ואם באמצעות ארגוני אומנים;¹²⁷

(3) מימון והקמה של מוסדות מרכזיים ותשתיות תרבות כמו מוזיאונים ומוסדות מורשת, תיאטרונים לאומיים או סדנאות אומנים.

(2.ג) הקצאה עקיפה של מקורות ניתנת לסיווג על פי מקבלי הסיוע ומטרות הסיוע: הטבות מס לתורמים; הטבות מס ליוצרים; הטבות מס למוסדות או הטבות לצרכני התרבות.

ד. שילוב אמצעים ודרכים

ככלל, סוגי ההקצאה השונים מתקיימים בד בבד, בשילוב ביניהם, והמשתנה המבחין המרכזי בין המדינות הוא מרכזיות סוג אחד על פני אחרים. כך למשל ההקצאה הישירה לסוגיה רווחת במדינות אירופה. הקצאה ישירה המבוססת

Arts and Culture in the EU, Stichting Economie and Cultuur, European Parliament (Brussels [PE 375.309] 2006); וראו שם לוחות 3, 5, 6, עמ' 32, 82, 88, בהתאמה.

126 לסיווג, למשמעויות המבנה ולשיטת המימון, לרבות מבחינת מעורבות פוליטית, ראו Harry Hillman Chartrand & Clair McCaughey, *The Arm's Length Principle and the Arts: An International Perspective - Past Present and Future*, in *Who's to Pay for the Arts? The International Search of Models of Support* (M. C. Cummings Jr. & Mark Davidson Schuster eds., 1989)

127 להשוואת מנגנוני סיוע לאומנים ומעמד האומנים ראו באחר קומפנדיום, לעיל ה"ש 65, בנושא "Financing and Support", בלוח ההשוואה *Social Security Laws and Measures to Support Self-Employed Artists*. כן ראו בהקשר זה את החלטת מועצה אירופה משנת 2007 לביסוס מעמדם של אומנים, בין היתר באמצעות מנגנוני סיוע – European Parliament Resolution of 7 June 2007 on the Social Status of Artists (2006/2249(INI))

על הענקת תנאים סוציאליים לאומנים רווחת ומפותחת בארצות סקנדינביה, בארצות השפלה ובצרפת, ופחות במדינות האנגלו־סקסיות. באלה גם אלה מוקצה גם סיוע ישיר למוסדות תרבות. גם בשיטה האמריקאית מוקצים תקציבים ציבוריים לתחום התרבות בהקצאה ישירה אף שמרבית ההקצאה הציבורית היא באמצעות הטבות מס לפילנתרופים ולמגזר העסקי. ההקצאה הישירה מתקיימת ברמה הפדרלית וגם ברמת המדינות וברמה המקומית – מחוזית ועירונית.¹²⁸ הקצאה ישירה למוסדות תשתית מרכזיים מתקיימת לצד סוגי ההקצאה האחרים במדינות אירופה וארצות הברית, הגם שבמידה מוגבלת בלבד. סוג זה רווח בעבר כשיטה מרכזית במדינות הגוש הקומוניסטי וכונה בהקשר זה "הנדסת תרבות".¹²⁹

העדפת סוג סיוע אחד על פני משנהו מושפעת בין היתר מגישות שונות לתרבות כמוצר ציבורי, לתפקיד האומן והאומנות בחברה וליחסים בין האומן לבין השלטון. סיוע סוציאלי לאומנים באמצעות איגודי אומנים, לדוגמה, מבוסס על הגישה שסיוע ישיר לפעולות תרבות או יצירה מעורר קושי, ואילו סיוע סוציאלי לאומנים ללא תלות בפעילות תרבות קונקרטיית יבטיח את פעילותם התרבותית והאומנותית, בתוך כדי שמירה על ריחוק מן השלטון.¹³⁰ לצד זאת, ובשל תפקידם המרכזי של מוסדות תרבות בהבטחת תשתיות התרבות ופעילות תרבות בת־קיימה, המימון הישיר מטעם השלטון המרכזי והמקומי במדינות אירופה לפעילות השוטפת של מוסדות תרבות הוא דרך המימון המרכזית והעיקרית בהיקפיה.¹³¹

128 לפרסום הקרן הלאומית לאומנויות (National Endowment for the Arts - NEA) ולפירוט חלוקת המקורות לתקצוב תחום התרבות והאומנויות בארצות הברית ראו *How the US Funds the Arts*, לעיל ה"ש 120. ונחונים משלימים לשנת 2016 - National Endowment of the Arts, *State & Regional Fact Sheet*

129 להשוואה של האמצעים הנקוטים במדינות אירופה ראו באתר קומפנדיום, לעיל ה"ש 65, "Country Profiles".

130 Hillman Chartrand & McCaughey, לעיל ה"ש 126.

131 Klammer, Petrova & Mignosa, לעיל ה"ש 125.

המודל השלטוני

המימון הציבורי מתבצע בשילוב של דרכי מימון אחדות וברמות שונות של הממשל ב־זמנית – מרכזי, אזורי ועירוני. המודל השלטוני המקיים אותו אינו זהה, וניתן למצוא דגמים שונים, מדגמים ריכוזיים שלפיהם עיקר הסמכויות נתונות לממשלה המרכזית, ישירות או באמצעות גופים ציבוריים המרוחקים מן השלטון, ועד לדגמים המבוססים על ביזור סמכויות, לרבות סמכויות מימון המוענקות לגופים מקומיים.

זה יותר מעשור, ובעשור האחרון ביתר שאת, מתבצע במדינות רבות תהליך הביזור סמכויות בתחום התרבות ומימונה לרשויות אזוריות, מחוזיות ומקומיות. במהלך זה משמשים מודלים שלטוניים שעל פיהם משתלבים בקבלת ההחלטות גופים, מוסדות, אישים, מומחים או נציגים מן הציבור, לפי הגישה שניתן לתרגמה כ"משילות מכלול בעלי עניין" (multistakeholder governance).¹³² תהליך זה חל גם במדינות שבהן היה נהוג מודל שלטוני ריכוזי בתחום התרבות, כצרפת ואיטליה,¹³³ והוא תואם גישות כלל־אירופיות המקדמות את הזכות לתרבות, לגיוון התרבותי, שיח רב־תרבותי והשתתפות אזרחית.¹³⁴

תהליך הביזור, המביא עימו שיתוף גופים, מוסדות ואישים מקומיים, פרטיים וציבוריים, בהליכי קבלת ההחלטות הוא במובנים מסוימים שלב המשך למודל שעיצב הכלכלן קיינס למועצה הבריטית לתרבות. המודל מבוסס על "עקרון הריחוק כמטחוחי זרוע" (arm's length principle), והוא בעל משמעות מרכזית והשפעה רבה, עד ימינו, בעיצוב מודלים והליכים לקבלת החלטות שלטוניות בתחום מדיניות תרבות.

132 וראו באחר קומפנדיום, לעיל ה"ש 65, "Multistakeholder Governance".

133 Klammer, Petrova & Mignosa, לעיל ה"ש 125, בעמ' 9-13.

134 וראו באחר קומפנדיום, לעיל ה"ש 65, "Cultural Participation".

עקרון הריחוק כמטחווזי זרוע (Arm's Length Principle)

יישום עקרון הריחוק במדיניות התרבות באנגליה ובמדינות אנגלו־סקטיות

עקרון הריחוק כמטחווזי זרוע הוא עיקרון מנחה ובעל משמעות מרכזית בתחום מדיניות התרבות ובתחומים קרובים לה. כדגם מנחה משמשת המועצה הבריטית לתרבות – Arts Council of Great Britain (Charter) שקיבלה מממשלת בריטניה בשנת 1946 לפי המודל שעיבב הכלכלן הבריטי קיינס ושזוהה עימו. קיינס שימש גם היו"ר הראשון של המועצה.

המודל מבוסס על העמדה שהכרעות בענייני תוכן תרבותי ואיכות אומנותית ראוי להרחיק, כמטחווזי זרוע, מן השלטון וממעורבותם הישירה של הגופים הפוליטיים, ויש להפקיד הכרעות אלה אצל גופים נפרדים ועצמאיים ובידי אישים בעלי מעמד ועמדה בתחומים אלה.

לפי מודל זה הופקדו במועצת האומנויות הבריטית הסכומים שהקצתה ממשלת בריטניה, והמועצה החליטה בדבר ייעודם והקצתה אותם. בשנת 1994 פוצלה המועצה לשלוש מועצות נפרדות לתחומי התרבות והאומנות – מועצה לאנגליה, מועצה לוויילס ומועצה לסקוטלנד, המתקיימות על פי אותו הדגם.¹³⁵ לדוגמה, המועצה לאנגליה מורכבת מ־15 חברים, כולל היו"ר, ועמם נמנים: יו"ר של כל אחת מחמש מועצות משנה אזוריות ועשרה נציגי ציבור מתחומי אומנות שונים.¹³⁶

לפי עיקרון זה הוקמו גופים בארצות אנגלו־סקטיות אחרות, באוסטרליה, בניו זילנד ובארצות הברית. במהלך השנים בוקר הדגם בשל תופעות של ריחוק

135 בשנת 1994 הוקם באנגליה National Lottery, המסדיר את פעילות הלוטו ואו ייעוד רווחי ההימורים לקרן למטרות ציבור, ובהן תחומי התרבות. כספי הקרן מועמדים לרשות המועצה כמקור תקציבי לצד התקציב הממשלתי.

136 וראו באחר המועצה Arts Council England, About Us

מהציבור, אליטיזם, חוסר שקיפות והטיות פנים־תחומיות. ההטיות היו תולדה של היותם של אנשי הציבור מקבלי ההחלטות מומחים בתחומי התרבות ומעורים בהם, ובה בעת, לא אחת, שותפים לשיח הפנים־תחומי, ולכן פעלו במובנים רבים במסגרתו. ביקורות מסוג אחר נגעו להיעדר התייחסות מספקת לתרבויות מיעוט, לקבוצות אוכלוסייה מהפריפריה, לתרבות חובבים, להרחבת החינוך לתרבות ולאומנות ולא־יעידוד מספק של הציבור להשתתף בתרבות.

הביקורות הביאו לשינויים ולשידוד מערכות: הרכב המועצה שונה, הוכללו נציגי ציבור ממגוון קבוצות אוכלוסייה, הודגשו הצורך בהגדרה של יעדי מדיניות ודרישה לדיווחיות, הוגברו במידה ניכרת השקיפות לציבור ושיתופו, הורחב הביזור והוגבר שיתוף הפעולה עם גופים בתחום השלטון המקומי. אתרי האינטרנט של מועצות ציבוריות כוללים כיום דוחות שנתיים, תוכניות עבודה, מסמכי מדיניות, פירוט תקציבים שחולקו, מחקרים שבוצעו ועוד.¹³⁷

המודל כשלעצמו נותר בעינו וכן הביסוס המרכזי המקובל באנגליה להצדקתו: המרחק שיש להבטיח בין האומנות ויוצריה לבין ההשפעה הפוליטית. על מנת לקיים ביטוי אומנותי מעניין, מאתגר, התורם לשיח, יש להבטיח את היותו חופשי, אותנטי, מתנסה בלא חשש, בוחן גבולות ועצמאי. את אלה מתקשה השלטון – כל שלטון – להעניק, ולכן חשובה – לטובת החברה – שמירת אותו מרחק, כמטחוויו זרוע, מן השלטון, לצד קידום הערכים של שקיפות, דיווחיות, שיתוף ציבור וקידום המחויבות לערכים חברתיים כמו נגישות ורב־תרבויות.¹³⁸ כפי שמציין הנלי:¹³⁹

137 וראו אתרי האינטרנט של מועצות אומנות לדוגמה מכמה מדינות אנגלו־סקסיות: אנגליה – Arts Council England; ארצות הברית – National Endowment for the Arts (להלן: NEA), ולמקבץ דוחות תקציב ותוכניות עבודה מהשנים האחרונות בדף הבית של אתר NEA; סקוטלנד – Scottish Arts Council; ויילס – Arts Council of Wales; אוסטרליה – Australia Council for the Arts; קנדה – Canada Council for the Arts; ניו זילנד – Creative New Zealand.

138 "Arts Policy Special: Is Keynes's Dream Still Alive?" An edited text of a talk given by Sir Christopher Frayling, Chair of Arts Council England at Charleston House, ARTS PROFESSIONAL (May 2007), כן ראו Cooke, לעיל ה"ש 34.

139 HENLEY, לעיל ה"ש 64, בעמ' 11.

Art is often, quite rightly, political. Long before a formal arts funding structure was put in place at the end of the Second World War, artists used their art to espouse viewpoints contrary to those of the government of the day. The creative freedom of the artists is of paramount importance. It's one of the reasons it's so important for the Arts Council to operate at arm's length from the government.

[אומנות היא לעיתים קרובות, די בצדק, פוליטית. זמן רב קודם שמודל רשמי למימון אומנויות עוצב בסוף מלחמת העולם השנייה השתמשו אומנים באומנות שלהם כדי להציג נקודות השקפה המנוגדות לאלו של המושלים באותה עת. חירות היצירה של האומנים היא בעלת משמעות עליונה. זוהי אחת מן הסיבות מדוע חשוב כל כך למועצה לאומנויות לפעולה כמטחווי זרוע מן הממשלה].

לאחרונה, בחודש אפריל 2017, פורסם דוח מיוחד מטעם ממשלת אנגליה על פעולת המועצה לאומנויות של אנגליה במסגרת הליכי בקרה שמקיימת הממשלה לנחיצותם ולאופן פעולתם של גופים חוץ-ממשלתיים בשירות הציבורי האנגלי. נערכה בחינה פרטנית של פעילות המועצה ושל החלופות לפעולתה, התקיימו שימוע ציבורי והליך התייעצות עם בעלי עניין, ומסקנתם העיקרית היא שמבנה המועצה, ריחוקה מן הממשלה ואופן פעולתה נדרשים ונחוצים למילוי תפקידה בתחום התרבות.¹⁴⁰

הצדקת קיומו של הגוף בריחוק מן הממשלה נבחנת, על פי המתודה שקבעה ממשלת אנגליה, בשלושה פרמטרים: פעילות המחייבת מומחיות מקצועית חיצונית; פעילות המחייבת היעדר־פניות (אובייקטיביות) פוליטית; פעילות

המחייבת עצמאות לצורך קביעת עובדות. המועצה לאומנויות מקיימת על פי הדוח את כל שלושת המבחנים.¹⁴¹

בכל האמור בפעילות המצדיקה היעדר־פניות (אובייקטיביות) פוליטית נקבע בדוח בהתייחס לתפקיד המועצה בקבלת החלטות לחלוקת הטבות וכספים למגזר התרבות ותחומיו השונים:

The government sets policy for arts and culture. However, the decisions on how this policy is delivered should be taken impartially based on expertise, knowledge of and engagement with the sectors. The government should have no role to play in sanctioning what constitutes "great art and culture" and there should be no political interference in determining exactly what arts and culture are funded for the public benefit. Therefore it is essential the Arts Council is politically impartial in carrying out its functions.

[הממשלה קובעת מדיניות לאומנויות ולתרבות. למרות זאת ההחלטה כיצד ליישם מדיניות זו צריכה להתקבל בלא פניות, על סמך מומחיות, ידע ומעורבות בתחומים. נדרש כי לממשלה לא יהיה תפקיד בקביעה מה מבסס "אמנות ותרבות מוצלחת", וכי לא תהיה מעורבות פוליטית כלשהי בקביעה המדויקת אילו אומנויות ותרבות מקבלות מימון לטובת הציבור. לכן הכרחי שהמועצה לאומנויות תהיה חסרת פניות פוליטית בביצוע תפקידיה].

141 שם, בעמ' 21-23: "A body should only exist at arm's length from government if it meets one of three tests: 1. it performs a technical function which needs external expertise to deliver 2. its activities require political impartiality 3. it needs to act independently to establish facts"

והדוח מסכם חלק זה בבחינה:

Conclusions on the Form and Functions of Arts Council England:

1. The Arts Council's functions remain necessary, are being delivered, and should stay within the Arts Council's remit.
2. The Arts Council's functions should continue to be delivered at arm's length from government in its current form as a Non-Departmental Public Body.

[מסקנות על המבנה והתפקידים של המועצה לאומנויות של אנגליה:

1. תפקידיה המועצה לאומנויות נותרו הכרחיים, הם נעשים בפועל, ועליהם להישאר בתחומי המועצה לאומנויות.
2. נדרש כי תפקידיה של המועצה לאומנויות יוסיפו להיעשות כמטחווי זרוע מן הממשלה, במסגרת המבנה הנוכחי שלה כגוף ציבורי שאינו ממשלתי].

מודלים באירופה היבשתית

מדינות אירופה מקיימות בתחום התרבות מודלים ממשליים שונים זה מזה. בעשרות השנים האחרונות תהליכי השינוי פועלים לקראת צמצום השוני בין המודלים: שיתוף גופי אומנות, ביזור וריחוק מהשלטון המרכזי ושיתוף ציבור – הכול בהשראת עקרון הריחוק – הופכים נפוצים.¹⁴² המודל הסקנדינבי התפתח לכתחילה כמודל המקיים ריחוק, על בסיס גישה שיסודה ב"מודל שיתוף", המקנה מעמד מרכזי לשיתוף פעולה של גופי השלטון עם ארגוני היוצרים.

142 להשוואה של יישום עקרון הריחוק בין מדינות אירופה ראו Klammer, Petrova & Mignosa, לעיל ה"ש 125, בעמ' 14. ולהשוואה בין מדינות באירופה בשנים 2011-2016 ראו באתר קומפנדיום, לעיל ה"ש 65, "Public Bodies Responsible for National Cultural Policy Development", המלמד על ההתפתחות של דה-צנטרליזציה ושימוש בגופים ציבוריים במנעד סמכויות המקיימים את עקרון הריחוק בחוץ; וכן הפרסומים בנושא "regional and local".

גם בארצות השפלה קיימת גרסה לעקרון הריחוק בשיתוף איגודי אומנים, כפי שהממשלה הבלגית מתארת את רציונל השיטה הבלגית:¹⁴³

In Belgium, cultural policy instruments mostly take the form of subsidies to non-governmental associations, generally set up on a non-profit basis. In fact the main cultural policies are governed by what is known as the principle of subsidiarity. This is based on the principle that the State's role is not to intervene directly in cultural matters, other than by way of general regulations and subsidies. It leaves the initiative for action with the operators and associations.

[בלגיה עיקר האמצעים ליישום מדיניות תרבות הם טובסידיות לארגונים לא-ממשלתיים, ככלל כאלה המיוסדים ללא מטרות רווח. למעשה, מרבית מדיניות התרבות נשלטת על ידי מה שמוכר כעקרון התמיכה, המבוסס על העיקרון שאין תפקידה של המדינה להתערב בענייני תרבות ישירות אלא בדרך של רגולציה כללית וטובסידיות. בכך נותרת היוזמה לפעולה אצל המוסדות והארגונים].

מדינות מרכז אירופה ומזרחה מאמצות במסגרת ההשתלבות בשיח האירופי הכללי מודלים המושפעים בעיקר מהמודל הסקנדינבי בדגש על שיתוף ארגוני יוצרים. גרסת מדינות היבשת, צרפת ואיטליה, הייתה במקורה שונה, והן קיימו דגמים ממשלתיים ריכוזיים לתחום התרבות על יסוד ייחוס משמעות חברתית ושלטונית רבה לתחום התרבות והקצאת משאבים מקיפה. בעשור האחרון גם הן עוברות למודל מבוזר, המבוסס על העצמת השלטון האזורי או המקומי ועל שיתוף נציגי ציבור וסקטורים שונים. גרמניה, בשונה מאלה, מקיימת מודל מבוזר עשרות שנים, לפי המבנה הפדרלי שנקבע בגרמניה המערבית לאחר מלחמת העולם השנייה, ולמעשה היא נעדרת מיניסטריון תרבות פדרלי, לשם ריחוק

143 וראו אתר קומפננדיום, לעיל ה"ש 65, בפרק המחאר את מדיניות התרבות של בלגיה, סעיף 1.1: "Objectives, Main Features and Background".

המעורבות בתחומי הביטוי התרבותי מהממשל המרכזי.¹⁴⁴ גם באוסטריה המודל מבוסס על ביזור סמכויות לשלטון מחוזי ועל הנטייה להימנע מעיסוק בנושא ברמה הפדרלית. ספרד הקנתה מעמד וסמכויות בתחום התרבות ל-19 מחוזות, ולחבל הקטלאנים אף הוקמה מועצת תרבות נפרדת.

בחלק מן המדינות משמשים מועצות ציבוריות או גופי מומחים בסמכות ייעוץ לממשלה, ונשמרת לשלטון השפעה על קביעת המדיניות. אולם המדיניות האירופית הכללית באה לידי ביטוי בדרישה לקידום שקיפות, לשיתוף הציבור, לקביעת קריטריונים ברורים ולדיווחיות מתוך מטרה לצמצם את החשש מהשפעות פוליטיות ואפשרות הלובינג, לשם מימוש הזכות לתרבות ודמוקרטיזציה שלה, ולדוגמה הפרויקט לאתיקה של מדיניות תרבות.¹⁴⁵

סקירה כללית זו מציגה שונות במבנה המוסדי הקונקרטי בתחום התרבות במדינות השונות. בה בעת ניתן לזהות עקרונות על משותף לרבות מהמדינות ולפיו הכרעות בתחום התרבות מופקדות אצל גופים המורכבים מגורמים ציבוריים, בין כשותפים ובין כמכריעים, כמייצגי המומחיות והאיכות או כמייצגי המגוון והציבור ולהבטחת ריחוק מתאים מן הממשלה.

עם זאת, ולצד תהליכים מרכזיים אלה המאפיינים את מדיניות מועצת אירופה והאיחוד האירופי ומדינות רבות, בשנים האחרונות מתחוללים שינויים במדינות מספר, ובולטות בהן פולין והונגריה. במדינות אלה, הגם שהן חלק מהאיחוד האירופי ומחויבות לעקרונותיו, ובהם משטר דמוקרטי וזכויות אדם, מתהווים שינויים משטריים המצמצמים את המרחב הדמוקרטי ומפחיתים את ההיבטים הליברליים של השלטון הדמוקרטי. בין היתר מוגברת מעורבות הממשל המרכזי בתחומי התרבות,¹⁴⁶ בתוכני פעילות התרבות ובדה-לגיטימציה של אלה שאינם

144 עם זאת יוער כי בשנים האחרונות מתקבל הרושם שחלה התרחבות מסוימת של פעילות ומעורבות של הממשלה הפדרלית הגרמנית בתחום התרבות, בעיקר בחוס הדיפלומטיה התרבותית וקשרי חוץ מבוססי-תרבות.

145 וראו באחר קומפנדיום, לעיל ה"ש 65, "Themes: Cultural Rights & Ethics".

146 בפולין: Roman Pawlowski, "Poland: Creative Freedom Undermined in Cultural Revolution," *Freemuse* (2.12.2016)

רצויים, בצד הגבלות אחרות על חופש הביטוי.¹⁴⁷ גופים בינלאומיים כמו האו"ם והאיחוד האירופי מביעים חשש מתהליכים אלה.¹⁴⁸

כך למשל, מומחית זכויות אדם מטעם האו"ם שביקרה בפולין בשלהי שנת 2018 הזהירה מפני שחיקה בחופש הביטוי התרבותי ובזכות לתרבות, מפני פגיעה במרחב התרבותי התוסס ומפני קידום "הנדסה תרבותית", כלשונה. כדוגמה היא מציינת את העובדה המטרידה שאומנות אשר אינה עולה בקנה אחד עם עמדות השלטון ואינה נופלת בגדר הקונסנזוס מוגדרת "אנטי-פולנית". "הנדסה תרבותית" ניתן למעשה למצוא גם בהונגריה, והיא מקודמת באמצעות בירוקרטים כמו השינוי במעמדה של האקדמיה ההונגרית לאומנות (MMA). לאקדמיה הוענק מעמד בחוקה, והוכללה במטרותיה המטרה "לשמר את ערכיה התרבותיים של הונגריה", פעילותה התרחבה, חלקים מרכזיים מן המשאבים הציבוריים לתרבות מנוהלים באמצעותה בריכוזיות, כמוסד ממשלתי ואידאולוגי אשר מוסדות תרבות ממלכתיים אחרים הפכו כפופים לו.¹⁴⁹

לתהליכים אלה ניתן לצרף תהליכים לצמצום המרחב הדמוקרטי וחופש הביטוי במדינות כמו רוסיה וטורקיה.¹⁵⁰

147 בהונגריה: "Radio Station Receives Censorship Notice for Broadcasting Rap Song," *Freemuse* (5.1.2011)

United Nation Human Rights, Office of High Commissioner, 148
"Poland: UN Expert Concerned that Erosion of Cultural Freedom Threatens the Country's Rich Cultural Life"; Elizabeth Redden, "EU Acts Against Hungary, Citing Academic Freedom," *Inside Higher ED* (13.9.2018) - על האמצעים שנקט האיחוד האירופי לבחינת עמידתה של הונגריה בכללי האיחוד, בשל החשש לפגיעה בחופש הביטוי במדינה. על הפרק עמדו בעיקר החופש האקדמי וחופש ההתאגדות.

Agnes Basthy, *What Can Be Said About the State of Hungarian Art?* 149
KRYTYKA POLITYCZNA (POLITICAL CRITIQUE) (15.7.2019); PETER KRASZTEV & JON VAN TIL, *THE HUNGARIAN PATIENT: SOCIAL OPPOSITION TO AN ILLIBERAL DEMOCRACY* 310-313 (2015)

Norman Lebrecht, "Just In: Russians Ban Berg's Lulu," *Slipped* 150
Disc.com (17.12.2018); ליזה רוזובסקי "פופ בבית הסוהר: השלטון ברוסיה במתקפה על תרבות הנוער" הארץ (12.12.2018); אלכס נירנבורג "פוטינ מגביל את חופש הביטוי גם באינטרנט" *nrg* (30.12.2013). "האיחוד האירופי: 'מודאגים מדיכוי חירויות בטורקיה': סוכנויות הידיעות" *nrg* (10.11.2015).

ההיבט הדמוקרטי של עקרון הריחוק

עקרון הריחוק, כפי שתואר, עניינו בריחוק ההכרעה על הקצאת משאבי ציבור מן הגוף הפוליטי אל גוף ציבורי נפרד, או למצער בעירוב שיקולים ציבוריים וגופים ציבוריים שאינם פוליטיים, והסתייעות בקריטריונים ברורים, שקיפות ודיווחיות, בקבלת החלטות ההקצאה.

עקרון הריחוק שלוב למעשה ביסודות השיטה הדמוקרטית, שלפיה עניינה הוא בשלטון הרוב לטובת הכלל, ובמילים אחרות – הדמוקרטיה אין עניינה רק בשלטון הרוב אלא גם בערכים, ובראשם זכויות אדם ושלטון החוק. לכן אשר לאותם נושאים שבהם מימוש של זכויות האדם מצוי במתח מתמיד עם אידאולוגיה פוליטית, ועל אף מה שנראה כמו "גירעון דמוקרטי", השיטה הדמוקרטית מחייבת את הפרדת הרשויות וכן את עקרון הריחוק להבטחת איתנותם של הגופים המבטיחים זכויות אדם. כך הפרדת הרשות השופטת ואיתנותה, וכך עצמאות מערכות הביקורת וחופש הביטוי, בסיוע עקרון הריחוק. דומה לכך התאוריה החוקתית שלפיה קיימת חובה להבטיח רשויות ותחומים לצד שלוש הרשויות המוכרות, ובהם את אלה המבטיחים חופש ביטוי, מחשבה וביקורת – האקדמיה, העיתונות ותחום התרבות, וכן הטיעון החוקתי על חובה לאצול סמכויות רישוי ופיקוח, בתחומים כמו תחום הביטוי, לגופי רגולציה הנפרדים מן המערכת הפוליטית.¹⁵¹

עקרון הריחוק אפוא מאפיין מערכות שלטוניות המיישמות זכויות הכלולות בחופש הביטוי, כהבטחת איתנות גופי תקשורת ושידורים, הבטחת חופש אקדמי והבטחת חופש הביטוי התרבותי. הדגם המנחה ליישום עקרון הריחוק באמצעות מועצות וגופים חוץ-ממשלתיים וציבוריים משמש גם בתחומים אלה, ובכך הם שונים במובהק ממערכות שלטון המותרות בידי השלטון המרכזי של אותה מדינה ונבחרו הציבור הפוליטיים את המימון הציבורי, כמו גם את הרישוי והפיקוח על העוסקים בביטוי ומממשים במסגרת עיסוקם את חופש הביטוי. מערכות שלטוניות אלו, לעיתים בגלוי ולעיתים שלא בגלוי, עלולות לכרוך תוכן

151 ראו Asaf Wiener & Elad Man, *Considering a Duty to Delegate in Designing Regulatory Legislation*, THE THEORY AND PRACTICE OF LEGISLATION, 7 (3) 179–203 (2019)

ואידאולוגיה עם לגיטימציה ומימון ציבורי, להפעיל צנזורה או ליצור תופעות של צנזורה עצמית.

מימון ציבורי ישיר ומגבלת המשאבים

מימון ציבורי לתחום התרבות, ובמיוחד המימון הציבורי הישיר, מעורר מטיבו דיון במגבלת המשאבים הציבוריים, ולפיכך יהיה כרוך במהודק בשאלה של מטרת המימון והתועלת המצופה ממנו. כפי שהוזכר לעיל, שיח המדיניות הציבורית בעשורים האחרונים הדגיש שאלות מדידה על בסיס הגדרת מטרות ויעדים שהם חיצוניים לתרבות כשלעצמה. בעשור האחרון שבים מלומדים ומצביעים על הבעייתיות הטמונה בגישה זו ועל הפגיעה הצפויה ממנה לתרבות ולהשגת תועלתיה. מוצע כי תרבות תוצג כמטרה בפני עצמה, וייעוד המימון הציבורי לתרבות יוגדר כיצירת תנאים מתאימים לפעילות תרבותית מגוונת, לגישה לתרבות ולאוריינות תרבותית ופיתוחה, בשם חשיבותה הערכית לחופש הביטוי ותועלתיה ללכידות חברתית ואמון. תועלות נוספות הנלוות לקיומה של תרבות לא יוגדרו כמטרה העיקרית.

תחומים מרכזיים של התרבות הפופולרית יכולים לשאת את עצמם כלכלית מעצם היותם פופולריים, ולא אחת נכרכים במושג "אומנות מסחרית". אכן, גם לתרבות הפופולרית ערך ציבורי כמו השפעה מיטיבה על הציבור ועל חיי הפנאי שלו, אך משכשלי השוק אינם מתקיימים בה ובהתחשב במגבלת המשאבים, אין הצדקה להקצות לה משאבים ציבוריים. אלא, יש לייעדם לתחומים של התרבות שהם בעלי ערך ציבורי ושלא יתקיימו באמצעות כלכלת שוק ופופולריות כדוגמת מורשת או תשתיות תרבות, כמו מוזיאונים, אומנות חדשנית, ניסיונית, לא קונסנזואלית, אומנות מיעוטים ואומנות הנוצרת ומתקיימת בפריפריה.

הבחנה נוספת בין אומנות מסוגים שונים המשליכה על מגבלת המשאבים, עניינה בזיהוי מידת התרומה של אומנות לקידום השיח הציבורי. מבעים שאין בהם חידוש או שאין בהם מרחב פרשני, אלא הם בגדר ביטויים מוכרים ושחוקים וברורים לכול, בחזקת "עוד מאותו דבר" (more of the same) – ספק אם מגבלת

המשאבים מצדיקה את מימונם. לעומתם, מוצדקת התמיכה הציבורית במאתגר ובמחדש אשר לא אחת לא יהיה פופולרי.¹⁵²

מגבלת משאבים מצדיקה אפוא מיקוד של ההקצאה הציבורית בתמיכה בפעילויות תרבות שיש בהן חדשנות והתנסות ובפעילות תרבות בקבוצות מיעוט ובפריפריה, בשימור מורשת, בהשקעה בתשתיות כמו מוזיאונים וכמו שחזור ושיקום של אוצרות תרבות ובפעילות תרבות עתירת כוח אדם מקצועי. וכך, מוצדק להקדים את ההקצאה לאלה להקצאה לתרבות פופולרית שיכולה לשאת עצמה כלכלית.

מגבלת המשאבים ועקרון הריחוק חוברים להצדיק גם את חשיבותם של מוסדות תרבות במסגרת התמיכה הציבורית בתרבות. מוסדות תרבות הם סוכן מרכזי לפעילות התרבות, אכסניה יציבה וארוכת טווח. הגם שאומנות ויצירה חשובות מתקיימות גם מחוץ למוסדות התרבות, הרי שפעילות תרבות מבוססת ובת־קיימה, הנוכחת בהווה החברתית, נשענת על פעילותם של מוסדות תרבות. מוסדות אלה משמשים תשתית ארגונית וזיכרון ארגוני, האוספים ומשמרים ידע בעבור היוצר ובעבור צרכן התרבות. הם משמשים גם חללי תצוגה ומסגרת לפעילות אומנות שמחייבת עבודת צוות כמו תיאטרון או הוצאה לאור ושיווק לציבור. חשיבות מוסד תרבות במארג חיי התרבות והיצירה ובהבטחת קיומם המתמשך מבוססת גם על היותם מעין תווך, גורם ביניים, בין גורמים מממנים לבין היוצר, בין טעם הקהל, השלטון או התורם והעדפותיהם המיידיות, לבין תהליכי היצירה. משני טעמים מרכזיים אלה ניתן לראות במוסדות תרבות סוכן מרכזי לפעילות התרבות המודרנית ומסגרת למימון פעילות היצירה ולקבלת תקציבים – ציבוריים או פרטיים – וכן מודל ליישום ולהגשמתו של חופש הביטוי האומנותי והתרבותי. בצד זאת, מוסד התרבות מצוי בעמדת שררה כלפי האומן או משמש שופר של השלטון, בגלוי או סמוי, לכוד ביחסיו עם השלטון ובמיצובו הממסדי, ועשוי להגביל את חופש הביטוי של האומן הבודד.¹⁵³ ארגוני

152 זאך מארשל, *The Case for High Art*, ARTS AND INTERNATIONAL AFFAIRS (19.7.2017)

153 שרה חנינסקי "גוטר" שקט, מדברים!, לעיל ה"ש 115, בעמ' 363-388.

אומנים הם בעלי חשיבות באיזון מערך הכוחות בין האומן לבין המוסד, ובמקרים מסוימים גם השלטון עשוי להיות נתיב השפעה לאומן המבקש שינוי.¹⁵⁴

מודל המימון הציבורי האמריקאי וחופש הביטוי

קודם שאעבור לבחינת המצב בישראל, אדון במודל הסיוע האמריקאי לתחום התרבות וסוגיות חופש הביטוי. מודל הסיוע הציבורי האמריקאי חריג ביחס למודלים האירופיים בשל הסתמכות מרכזית על תקצוב ציבורי עקיף באמצעות הטבות מס לתרומות פילנתרופיות ועסקיות.

לתקצוב העקיף יתרונות, ובראשם הריחוק ממערכות השלטון ומחששות להשפעה פוליטית או להשפעת הבירוקרטיה, וכן ביזור שיקול הדעת והטעמים, לפי העדפות התורמים השונים.

בראש חסרונותיו של התקצוב העקיף היעדר ההסתכלות הכוללת על צורכי החברה ועל צורכי תחום התרבות, בהיותו תקצוב שלא לפי מדיניות תרבות סדורה. ביטוי מרכזי לחיסרון זה יימצא בהיעדר מענה הולם למטרות ציבוריות. מטרות ציבוריות לא יוגשמו בשל הטיות שנמצאו כמאפיינות תורמים. לתורמים נטייה נפוצה לרצות להימנע מקישור למחלוקות ציבוריות והעדפת תרומה לאירועי תרבות שנלוויות להם חשיפה ציבורית חיובית. תורמים ייטו להעדיף תרומה למוסדות מרכזיים, קונסנזואליים, המצויים בערי המטרופולין הגדולות. לכן השיטה אינה מענה הולם לתחומי אומנות כאומנות שוליים, אומנות חדשנית וניסיונית, אומנות בפריפריה או אומנות מיעוטים.

לצד התקצוב העקיף קיימים בארצות הברית שני מנגוני תמיכה עיקריים נוספים:

154 IVEY, לעיל ה"ש 64, פרק 6.

(1) תקצוב ישיר של מוסדות מרכזיים, ברמה הפדרלית, לגופים כמו מוזיאוני הסמיטסוניאן בושינגטון, הגלריה הלאומית לאומנות והמרכז לתרבות ילידית של אינדיאנים אמריקאים וילידי אלסקה;

(2) תקצוב ישיר של מוסדות ואומנים באמצעות הקרן הלאומית לאומנויות שהיא גוף המקיים את "עקרונ הריחוק", ובאמצעות מועצות תרבות וקרנות תרבות במדינות, במחוזות ובערים (ברחבי ארצות הברית כ-4,500 גופים מקומיים מסוג זה, בהיקפי תקציב קטנים יותר, שונים זה מזה וברמות ריחוק שונות מן הממשל המקומי¹⁵⁵).

כעולה מפרסומי הקרן הלאומית לאומנויות, תקציבה אומנם אינו רב מבחינה פדרלית, אך הוא מאפשר הנעה של שינויים, בעיקר לתחומי תרבות אשר התרומה הפרטית והעסקית אינה מבטיחה אותם,¹⁵⁶ ושיתופי פעולה בין גופים ציבוריים ברמות השלטון השונות. סך התקציב של הגופים הציבוריים ברמות השלטון השונות גבוה פי כמה מהתקציב הפדרלי, אך הוא מפוזר ביניהם. תקציבה של הקרן הלאומית לאומנויות הוא הגדול ביותר, כתקציב של גוף אחד, והיא מצליחה אפוא להוביל מהלכי מדיניות.¹⁵⁷

עקרון חופש הביטוי המעוגן בחוקה האמריקאית הוא עיקרון מנחה בשיח הזכויות האמריקאי והשפיע רבות גם על השיח המשפטי בישראל.¹⁵⁸ הבטחת

US National Endowment for the Arts, Local Arts Fact Sheet, 155
November 2016

156 וראו לדוגמה פרישת הפרויקטים של הקרן ב-2014-2015 באזורי פריפריה כפריים ובמרכזים עירוניים קטנים. NEA-Funded Project Locations and NEA Funding Through State Arts Agencies in Rural and Small-Metropolitan Communities: 2014-2015, Office of Research & Analysis, National Endowment for the Arts, February 2017. כן ראו לדוגמה את ניו יורק, המדינה והעיר באחרי המועצות המתקצבות והמייצעות: New York Foundation for the Arts; New York State Council on the Arts; New York City Department for Cultural Affairs/Advisory Commission

157 ראו *How the US Funds the Arts*, לעיל ה"ש 120.

158 על הפיתוח של הדין בישראל השונה מזה האמריקאי - אמנון רייכמן "קול אמריקה בעברית? פנייתו של בית המשפט הישראלי אל הדין האמריקאי בסוגיית חופש הביטוי" שקט: מדברים! לעיל ה"ש 115, בעמ' 185-246 Amit Shejter, *The Fairness Doctrine is Dead and Living in Israel*, 51 (2) COMMUNICATIONS LAW JOURNAL 281-301 (1999)

חופש ביטוי וניטרליות תוכנית במסגרת מימון ציבורי ישיר של תחום התרבות היא סוגיה שהסעירה את השיח הציבורי והמשפטי האמריקאי, במיוחד בשנות התשעים של המאה ה־20. הסערה בשיח האמריקאי נוצרה בעיקר בעקבות שני מקרים שבהם אתגרו חוגים שמרניים ודתיים את המימון של יצירות אומנות קונטרוברסליות. בשל מקרים אלה, בין היתר, נקבעה בשנת 1990 הוראה בחוק המסדיר את פעולת הקרן הלאומית לאומנויות והקובע שיקולים מנחים בבואה לקבל החלטותיה (1)(d) § 954 (20 U.S.C. Arts and Humanities Act):

Artistic excellence and artistic merit are the criteria by which [grant] applications are judged, taking into consideration general standards of decency and respect for the diverse beliefs and values of the American public.

[מצוינות אומנותית וערך אומנותי הם אמות המידה שלפיהן בקשות (לתמיכה) יישפטו אגב שקילת סטנדרטים כלליים של הגינות וכיבוד השונות של אמונות וערכים של הציבור האמריקאי].

שאלת חוקתיות ההוראה לאור עקרון חופש הביטוי הובאה לפני בית המשפט העליון ונדחתה בסוף שנות ה־90.¹⁵⁹ בכך, לכאורה, אפשר בית המשפט העליון מעורבות, שיקולי תוכן ופגיעה בחופש הביטוי האומנותי במסגרת מימון ציבורי ישיר לתרבות, ולמרות עיגונו החוקתי של חופש הביטוי. בישראל יש המבקשים להסתמך על הכרעה משפטית זו לביסוס חוקתיות ההתערבות בשיקולי תוכן כתנאי לתקצוב. אולם נראה שנשמטים מן הדיון היבטים והבדלים חשובים אחדים, ומוצע לראות הכרעה זו בהקשר המלא שלה.

ראשית, המחלוקת היא חלק ממחלוקת רחבה יותר בדבר היחס שבין התיקון הראשון לחוקה האמריקאית לתיקון החמישי לחוקה ובדבר היחס שבין סמכויות הממשל למעשה הפוליטי. הדיון באותו עניין התמקד קונקרטי בשאלה אם הממשל האמריקאי רשאי לממן פעולות ומוסדות על יסוד הבחנה ביניהם על פי דעות ועמדות שהם מייצגים, כל עוד חופש הביטוי שלהם מוגן כחירות

159 National Endowment for Arts v. Finley 524 U.S. 569 (1998) (להלן: עניין Finley).

מפני העמדה לדין. למעשה, בין השופטים שדחו את העתירה נגד חוקתיות ההוראה נחלקו הדעות באשר למשמעות התיקון לחוק, ומחלוקת זו משליכה על משמעותה של הפסיקה בשאלת סמכויות הממשל. דעת הרוב, על פי פסק דינה של השופטת אוקונור (O'Connor), שמה את הדגש על לגיטימיות ההוראה על פי פרשנות המטילה על הקרן חובה להתחשב בשיקולים שנמנו בתיקון כחלק ממכלול השיקולים שבפניה ולא בגדר הוראה המונעת אבסולוטית מימון על פי דעה. לפיכך גם אינה הוראה המפלה על פי דעה. עמימות מסוימת הנלווית בשל כך לשיקול דעת הקרן היא לגיטימית במרחב שנתון בו ממילא מרחב שיקול דעת והערכה אומנותית ואינו בגדר הוראה פלילית או הסדרה מנהלית. בכך קידמה דעת הרוב את ההגנה על שיקול הדעת התרבותי הכללי הנתון לקרן. לעומתם, השופט סקליה, ואליו הצטרף השופט תומאס, עמד על פרשנות דווקנית של התיקון, ולפיה הקרן מחויבת לשיקול שיקולי תוכן אלה, והתיקון מאפשר הגבלה של המימון הציבורי. בה בעת עמד על כך ששאלת חוקתיותו של התיקון אינה מתעוררת בהסתמכו על גישתו שלפיה טיבו של שלטון לקדם מדיניות, ולכן הממשל רשאי לממן מטרות העולות עימה בקנה אחד, כמו הגבלת הפלות או תמיכה בתרבות ובאומנות. עצם הקמתה של הקרן הוא לדידו משום הטבה שמיטיב הממשל עם דעות המצדיקות את תחום התרבות, ולכן הוראות המגבילות הטבה זו על סמך מדיניות אינן מצויות בתחום ההגנה החוקתית על הביטוי עצמו. השופט סאוטר (Souter), בדעת מיעוט, מצא את התיקון לא חוקתי, בדומה להכרעת הערכאות הנמוכות, ובפסיקתו הדגיש את חובתו של השלטון לנהוג בניטרליות בעת שהוא פועל כמסבסד של פעילויות שיש בהן מימוש של חופש הביטוי.

מאז אותה הכרעה שבה המטוטלת לנוע אל עבר ההכרה בחשיבותם של חופש הביטוי ושיח הדעות וההשקפות המלא, המחייבים את השלטון להימנע מאפליה על פי דעות, במיוחד בתחומים שמהותם ביטוי, ובמתן הזדמנות מתאימה לדעות שונות. חובה זו של השלטון מסתברת, לרבות כאשר השלטון מעמיד משאבים שיש בהם כדי לקדם דעות או השקפות, ומימון ציבורי של חלק מן ההשקפות יש בו כדי לפגוע בחופש הביטוי ולהפך את התיקון הראשון לחוקה.¹⁶⁰

160 פיס, לעיל ה"ש 7, בעמ' 251 ואילך; רייכמן, לעיל ה"ש 158, בעמ' 203-210, לעקרונות לסיווג מוצע של המבחנים שיחולו בבחינה הפגיעה בחופש הביטוי בפעולות

שנית, ברקע ההחלטות השיפוטיות יש לזכור כי תלותם של תחומי התרבות במימון ישיר בארצות הברית מוגבלת, ועיקר השיטה מבוסס על מימון עקיף. לפי המצב העובדתי שעמד בפני השופטים, המימון הפדרלי אינו מבטא את תלותו של תחום התרבות בעיקרו במימון ציבורי. במובן זה, הדיון במשמעותו של חופש הביטוי התרבותי הוא שונה בשיטות שבהן עיקר המימון הציבורי הוא ישיר.¹⁶¹ הבחנה זו עולה בקנה אחד גם עם מסקנותיהם של ד"ר אורי אהרונסון וד"ר הילה שמיר בשאלה "האם מדינות רווחה נהנות מ'חופש המימון'?" על תשלומים מותנים וביטוי פוליטי,¹⁶² ולפיהם "ככל שהמדינה מממנת יותר מן הפעילות בתחום, כך היא חופשית פחות להטיל תנאים ומגבלות על חירות ההנהגות באותו התחום".

שלישית, מאז הכרעת בית המשפט בעניין *Finley*, שהיה על רקע מחלוקת גדולה בציבוריות ובמשפט האמריקאי, העמיק מאוד הדיון הציבורי והמשפטי בתחום התרבות ובנושא חופש הביטוי האומנותי, ויישומו של התיקון בעניין התרבות מוגבל למעשה. רוברט אוניל (O'Neil), למשל, מציע שלושה רבדים לניתוח החוקתי:

(א) ההגנה החוקתית על הביטוי האומנותי במסגרת חופש הביטוי;

(ב) הגנה חוקתית על אפשרות הצגת האומנות, כשמודגש כי בית המשפט מנע התערבות ציבורית והגבלה של חופש הדעות כאשר הגן על הצגתה של אומנות קונטרוברסלית.¹⁶³

השלטון. כן ראו הקביעה כי "דעת הרוב באותה פרשה [עניין *Finley*] צומצמה (ויש אומרים בוטלה) ברבות הימים בארצות הברית", והאסמכתות המובאות לקביעה זו, בבג"ץ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח נ' שרת התרבות והספורט, להלן ה"ש 225, ס' 78 להכרעת הרוב מפי השופט ח' מלצר.

161 וראו גם תיאור השיטה ומיקומו של המימון הציבורי בתחתית מקורות המימון. בג"ץ 175/71 פסטיבל למוסיקה אבו־גוש קריית יערים, אגודה רשומה נ' שר החינוך והתרבות, כה(2) 821, 833-834 לפסק הדין.

162 כפי שהוצג בכנס ICONE-S הרביעי, המרכז הבינתחומי הרצליה, 11.3.2018.

163 O'Neil, לעיל ה"ש 22. יצוין, לעניין הרובד השני, כי בעימות שבין חופש אקדמי של מוסד אקדמי לבין תלמידיו באשר להצגה (לא למטרות לימודיות) של פסלים – גבר חופש המוסד האקדמי ושיקול הדעת החינוכי שלו.

(ג) הגבלת שיקול הדעת הנתון לגורמים המתקצבים: לעמדת אוניל, משבחרה המדינה לתמוך בתרבות, מחויבת היא לפעול בתוך כדי כיבוד חופש הביטוי האומנותי ולהימנע מהתערבות תוכנית.

כתיבה אקדמית אמריקאית לא מעטה מוקדשת בשני העשורים האחרונים להעמקת הדיון החוקתי בחופש הביטוי האומנותי ולדיון במשמעותו של שיקול הדעת בהחלטות למימון ביטוי תרבותי שאפשר בית המשפט. הרחבת התחולה של ליבת חופש הביטוי אל תחומי ההבעה התרבותית והאומנותית, על גווניה, זוכה לתמיכה רחבה, כשחשיבות חופש הביטוי האומנותי מנומקת בטעמים שאינם בתחום השיח הפוליטי ובשוק הדעות הדמוקרטי אלא מתמקדים בייחודיות הביטוי התרבותי ובתרומתו לזהות האישית והקבוצתית.¹⁶⁴

רביעית, הסמכות למנוע הקצאה על בסיס המגבלה התוכנית הוטלה לפתחה של הקרן הפדרלית לאומנויות ולא הוענקה לגורם פוליטי בממשל; התמקדה במונח decency (הגינות), המשמש בדרך כלל בקונוטציה של מיניות, בהקשר של מניעת obscenity (תועבה), כפי שעולה מהמשך הסעיף (הכולל סייג ברור שלפיו הענקת תמיכה אין משמעה שהיצירה אינה בגדר תועבה); לכתחילה הונע התיקון בשם ההתנגדות לתועבה שבשלה נדרשו הבטחת ההגינות וכיבוד אמונות הציבור וערכיו. תועבה מצויה במשפט האמריקאי מחוץ לתחום ההגנה על הביטוי,¹⁶⁵ ולכן גם התמיכה בה אסורה על הקרן. לעומת זאת הגבלה על השמעת דעות קונטרברסליות בשיח הפוליטי לא נכללה בדיון זה¹⁶⁶ ובאכיפת ההסדר שהוסמכה לו הקרן.¹⁶⁷

164 ובהם אלה: Eberle, לעיל ה"ש 9; Nahmod, לעיל ה"ש 19; Chen, לעיל ה"ש 9. וכן Amy Ruth Ita, *Censorial Community Values: An Unconstitutional Trend in Arts Funding and Access*, 61 (5) OHIO STATE LAW JOURNAL 1725-1754 (2000), המתמקד באי-חוקתיות, מטעמי פגיעה בחופש הביטוי, של שלילת תמיכה או אי-חידושה בעקבות פגיעה ברגשות הציבור או חשש לפגיעה כאמור.

165 רייכמן, לעיל ה"ש 158, בעמ' 195-198.

166 וראו לעניין זה בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה בפרשת בכרי, לעיל ה"ש 21, בעמ' 280 לפסק הדין.

167 סחירה לכך, שהיא לכאורית בלבד, נמצאת בעניינו של סרט אשר ביה המשפט אישר את סירוב הרשויות בטקס לסייע במימון להפקתו בטענה שהוא משמיץ את חושבי

ואחרון – מאז שנות ה־90 חלים שינויים בגישה הציבורית האמריקאית לתמיכה בתרבות. מתרחבת ההבנה כי מימון עקיף אינו מבטיח מענה תרבותי וחברתי כנדרש, אלא נדרש מימון ישיר בדגש על הרחבת הגישה לתרבות, על מענה רב־תרבותי ועל שיתוף הציבור. תועלות המימון הישיר מוצגות לציבור, והן בין היתר הצדקה ציבורית לדחיית הצעותיו האחרונות של נשיא ארצות הברית לבטל את פעולת הקרן הלאומית לאומנויות.¹⁶⁸ העוסקים בתחום מזיהם תמיכה ציבורית בערך התרבותי ובחשיבות פעילותה של הקרן הלאומית להבטחת גישה לתרבות ולמימוש ערכים ציבוריים נוספים.¹⁶⁹

טקסט ומציג אותם כשונאי מהגרים וגזענים: Machete Prods. L.L.C. v. Page.U.S. (2015) 15-50120. App. אלא שפסק דין זה אינו משום ראייה לעניין הנדון בהרחבה במסמך זה: בשיטה האמריקאית מרכז הכובד בהבטחת חופש הביטוי התרבותי מצוי בעידוד החורמים, ובכך מובטח ריחוק משיקול הדעת של הגופים הפוליטיים. פסק הדין לא הכשיר שיקול דעת של גוף שעניינו המרכזי הוא הזכות לתרבות, כמו הקרן הפדרלית המרכזית לאומנויות. אלא, מימון הפקת סרטים הנדון בהקשר זה נעשה במסגרת הקצאת תקציבים למטרות תעסוקה ותיירות בטקסס ולא במסגרת תמיכה בתרבות ובאומנות. לכן שיקול דעת המקנה משקל למשמעותו של הסרט בהיבט דימויה של טקסס אינו מופרך, והוא אכן עוגן ברגולציה הקונקרטיה של התמיכה ולא בחקיקת הקרן הפדרלית לאומנויות. למה הדבר דומה? לתקציבים שיקצה משרד התיירות לישראל להפקת סרטים על ישראל כאשר בבחירת הסרטים יופעל שיקול דעת באשר לקידום דימויה של ישראל בתחום התיירות. עוד חשוב להבחין בהתייחס לתחום הפקת הסרטים: חלקו למטרות מסחריות ומוזמנות, חלקו אומנות מסחרית ופופולרית, וחלקו יצירה אומנותית.

168 *McGlone, Trump's Budget Eliminates NEA*, לעיל ה"ש 114.

169 ראו Robert Lynch, "The Battle Wages On for the Arts," *The Arts Blog*, April 18, 2018. רוברט לינץ' הוא נשיא ומנכ"ל הארגון American for the Arts, קואליציה של גופי תרבות ציבוריים ופרטיים. מחוך הבלוג:

Americans for the Arts' 2016 public opinion poll found that regardless of whether people engage with the arts or not, 87 percent believe they are important to quality of life, and 82 percent believe they are important to local businesses and the economy. Despite these findings, a loud few don't care for public funding of the arts (or public funding for most things). They believe that only private funds should support the arts as a private good for people who want to enjoy them rather than seeing the public good of the transformative power of the arts all around us. Some see the arts as "fluff,"

"מלחמות התרבות" של שנות ה-90 הניבו עיסוק ציבורי רחב בשאלת חופש הביטוי האומנותי. גופים ציבוריים הוקמו ופועלים בתחום זה, לרבות להשפעה על דעת הקהל, כדוגמת National Coalition Against Censorship (NCAC), המדווח דיווח שוטף על חששות לצנזורה ולהגבלת ביטוי בתחומי האומנות, בתחום האקדמי ובתחומים אחרים, או Free Expression Network (FEN) ארגון על לארגוני יוצרים, ארגוני זכויות ומוסדות להשכלה גבוהה. בשנת 2003 פורסם דוח מקיף בנושא חופש הביטוי האומנותי במימון תרבות, אשר סקר יותר ממאה מועצות תרבות ברמות שלטון שונות ומצא מודעות גוברת לחשיבות חופש הביטוי האומנותי במסגרת מימון ציבורי.¹⁷⁰

a luxury, elitist and only accessible or of interest to those with concentrated power or wealth. Consider that the practice of arts-and-crafting continues to explode in popularity across the nation—the multibillion-dollar market for materials in the U.S. comes more from enthusiasts, not professionals. People need to realize that the NEA aims to provide access to all forms of the arts to all people, especially through grants helping rural, inner-city, and underserved communities nationwide

170 המחקר שבבסיס הדוח נערך מטעם הפרויקט למדיניות חופש הביטוי (פעל בשנים 2004–2007 במסגרת פרויקט ברנן לצדק בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטת ניו יורק). סיכום המחקר מציין התרשמות ש"משבר" שנות ה-90 חלף. מנגד, במועצות רבות נמצא כי הדין המסדיר מבטיח חופש ביטוי, אך אין ניתנה לכך בולטות בפרסומיהם, ויישום חופש הביטוי נתפס לעינים כ"רגיש ציבורית", "תפוח אדמה לוהט", שמוטב לא לטלטלו אם אין הכרח. מחברי הדוח סקרו גופים מרמות ממשל שונות, למדגם של יותר ממאה גופים מקומיים. ראו Free Expression in Arts Funding: A Public Policy Report, Free Expression Policy Project (New York, 2003)

מדיניות תרבות בישראל

חלק ב

תחום התרבות במדינת ישראל: זהות, סמלים וביטוי

כאמור, לא ניתן להפריז בחשיבותה של התרבות לזהות לאומית,¹⁷¹ ולכן מדינות לאום ותנועות לאומיות לא מעטות משקיעות משאבים ומאמצים בטיפוח זהות תרבותית.¹⁷² כך פעלה גם התנועה הציונית מראשיתה בשפה ובספרות ובפעילות תרבותית ואומנותית, מתוך מחויבות של יחידים והשקעת משאבים של מוסדות מרכזיים.¹⁷³

היצירה התרבותית והפעילות האומנותית היו כרוכות במהדוק בתחייתה של השפה העברית ובהתפתחות הרעיון המדיני הציוני. חיותה של השפה העברית והרעיון הציוני נכרכו בהבנה בדבר חשיבות היצירה התרבותית והאומנותית בגיבוש הזהות האינדיווידואלית והקבוצתית, ברצון להשפיע על פיתוח דמותה של החברה המתהווה ובגיבוש הזהות הלאומית ובידולה מן הזהות הדתית ומן

171 רגב, לעיל ה"ש 3, עמ' 125:

גם בתחילת המאה העשרים ואחת תומכת המדינה, כגוף ריבוני הרואה עצמו מייצג של ישות חברתית תרבותית – האומה – במסגרות המייצרות תרבות ואמנות. התמיכה מכוונת בעיקרה לעולמות תוכן הנתפסים כמשרתים את דימוי האומה והמדינה כאכסניה לאיכות אמנותית וליחודיות תרבותית.

172 סוכנות רויטרס "קזחסטאן מחליפה את האלפבית שלה בפעם השלישית תוך מאה שנה" הארץ (29.10.2017): מאותיות קיריליות ללטיניות "במהלך שנחשב לצעד סמלי להפגין את עצמותה".

173 אבנר הולצמן "תרבות נולדת: הספרות העברית ופולמוס התרבות בתנועה הציונית" עידן הציונות 145-166 (אניטה שפירא, יהודה ריינהרץ ויעקב הריס עורכים, 2000).

התרבויות והזהויות של קהילות התפוצות. התרבות והיצירה בשפה העברית היו ביטוי לרגשות, להתחדשות אישית ולאומית, קישור לסמלים, לחוויות, לטקסים, לאירועים לאומיים ולתרבות פנאי מגיל הילדות והלאה.¹⁷⁴

בדיוני הקונגרס הציוני העולמי בבזל בשנת 1901 נשא מרטין בובר דברים בזכות חשיבותה של האומנות לתחיית העם: "ביצירה האמנותית בא לכלל ביטוי כל מה שמייחד את הלאום. לפיכך, האמנות שלנו היא הדרך היותר טובה להתוודע אל עצמנו כעם. אנו נביט בה ונכיר את עצמנו".¹⁷⁵

התקופה תקופת התחדשות ופריחה של תנועות לאומיות, של סמלי תרבות ואידאולוגיות ברחבי העולם. גם הארגונים שפעלו מטעם העם היהודי לקידום הרעיון הציוני, ובראשם ההסתדרות הציונית העולמית, ולימים, מטעמה, הסוכנות היהודית והקרן הקיימת לישראל, הקצו תקציבים לפעילות תרבותית וראו בקיומה חלק חשוב בתקומתו של העם בארצו. ביישוב היהודי בארץ ישראל התפתחה עשייה תרבותית תוססת בעלת גוונים רבים, ספרות ועיתונות, שירה, מוזיקה, מחול, תיאטרון ואופרה ועוד. המוסדות הציוניים תמכו בפעילויות תרבות כחלק מההליכים לבניית חברה עברית; עיריית תל אביב כ"העיר העברית הראשונה" ייסדה מסורות כחגיגות פורים ומוסדות כמו פרסי ספרות ואומנות עברית; הוקמו מוסדות וולונטריים למיניהם כמו איגוד הסופרים. הגופים המיישבים והמוסדות הציוניים הקימו מוסדות תרבות שונים או תמכו בקיומם: כך נוסד "בצלאל" ומומן בתקופות שונות של קיומו,¹⁷⁶ הוקמה הוצאת הספרים "מוסד ביאליק" על ידי ההנהלה הציונית העולמית והנהלת הסוכנות היהודית בשנת 1935, תיאטרון "אהל" פעל בחסות ההסתדרות הכללית, מוזיאון תל אביב הוקם על ידי עיריית תל אביב¹⁷⁷ ועוד.

174 אליק מישורי שורו הביטו וראו: איקונות וסמלים חזותיים ציוניים בתרבות הישראלית (אלי שאלתיאל עורך, 2000); גדעון עפרת טקטורות, מילה וספר באמנות הישראלית 295-322 (2018).

175 מתוך רונן, לעיל ה"ש 11, בעמ' 25, המפנה לציטוט זה בתוך: הרמן שטרק 1876-1944 37 (רוחי אופק, וחנה שוץ עורכות, 2007).

176 מישורי, לעיל ה"ש 174, בעמ' 46.

177 בהמשך לתרומת דיזנגוף את ביתו ואוסף האומנות שבו לעירייה, כחשתי למוזיאון, וראו אחר מוזיאון תל אביב לאמנות.

עם הקמת המדינה, לצד האתגרים הרבים שעמדו בפני המדינה הצעירה – להקים מוסדות שלטוניים, למסד ביטחון וכלכלה, חינוך ובריאות, שיכון וקליטת עלייה – ייחסה הנהגת המדינה, ובראשה בן-גוריון, ראש הממשלה הראשון, משמעות רבה לבניית הזהות הקולקטיבית-לאומית והתודעה הממלכתית. כך מתארים אניטה שפירא את החשיבות שייחס בן-גוריון לפן התרבותי של התחייה הלאומית,¹⁷⁸ ומיכאל קרן את מהלכיו לבסס שיח עם אינטלקטואלים מתחומי דעת שונים – פילוסופיה ומקרא, מדע, ספרות ויצירה – ולקדם את מעורבותם בחיי המדינה, משנות הקמת המדינה ועד למשבר שנתגלע בינו לביןם בראשית שנות ה־60 בעקבות "הפרשה". בן-גוריון ביקש להבטיח את מעורבות האינטלקטואלים בפיתוח חברת ידע ורוחניות, את שילוב עיסוקיהם בחזון הלאומי ואת הגשמת חזונו בדבר תפקידם המוביל בכל הנוגע לתמורות החומריות והרוחניות שיתחוללו בעם היהודי, מתוך תקווה שיבטאו את האפוס של תחיית העם בארצו בנאמנות "למצפון ולחזון שבלבם, אשר מתוך חירות עליונה יאמרו דברים לעם".¹⁷⁹

בעשרות השנים הראשונות לקיומה התפתחה מדינת ישראל כמדינה שאינה ניטרלית תרבותית, כמדינה המבקשת לקדם את חזון התקומה של העם היהודי בארצו ואת גיבוש התודעה הלאומית בצד בניית מוסדותיה וביסוס ההתיישבות לסוגיה.¹⁸⁰ בתחום התרבות אציין לדוגמה את פעילותה הנרחבת של "אמנות לעם", שראשיתה בתחילת שנות ה־50 ביוזמת תל"ם (תיאטרון למעברות) שהייתה מפעל משותף של משרד החינוך, ההסתדרות והסוכנות היהודית. היוזמה הייתה חלק מתהליך הקליטה התרבותית של העולים, ונועדה לאפשר הופעות תיאטרון במקומות מרוחקים, במעברות ובעיירות פיתוח.¹⁸¹ למן שנת

178 אניטה שפירא בן-גוריון: דמותו של מנהיג 150–152 (2015).

179 מיכאל קרן בן-גוריון והאינטלקטואלים: עוצמה, דעת וכריזמה פרק 4, 112–143 (שמשון ענבל מחרגם, 1988).

180 יעקובסון ורובינשטיין, לעיל ה"ש 51, בעמ' 288 ואילך; רות גביזון "מדינה יהודית ודמוקרטיה?" השע היהודי ערבי בישראל: מקראה 77 (רות גביזון ודפנה הקר עורכות, 2000).

181 ולעניין ההיבטים האידאולוגיים שליוו פרויקט זה בשלביו הראשונים – אופיר ממן, "חל"ם, תיאטרון למעברות: ראשיתה של 'הפנייה הכפולה' בתיאטרון הישראלי" קהדרה 123, 125–154 (2007).

1973 ועד לסגירתה בשנת 2009 הורחבו תחומי פעילותה גם לתחומי אומנות אחרים.¹⁸²

עם התפתחות הציבוריות הישראלית ושינויים בתודעה ובשיח הציבוריים אותגרו סמלים ודימויים ששלטו בשיח המדינה עד אותה העת. כך למשל אותגר הביטוי האומנותי של הסמלים והביטויים הלאומיים באמצעות השימוש באומנות בינלאומית ובהשפעת אומנות הפופ ותרבות המחאה של שנות ה־60 וה־70.¹⁸³ השיח החברתי והתרבותי התפתח משנות השמונים במישור החברתי, ברבדים שונים של השיח הפנים־יהודי, ובמישור יחסי רוב-מיעוט, יהודים וערבים בישראל. על פי הצעתו של הסוציולוג וההיסטוריון עוז אלמוג, בעקבות הסוציולוג מקס ובר, דומה שהחברה הישראלית סיימה את השלב הכריזמתי של המהפכה הציונית ועברה באותן שנים אל השלב הרוטיני והשוחק של מיסוד המהפכה. בה בעת, לדבריו, תהליך נון־קונפורמיסטי אידאולוגי קיבל תאוצה ממקורות השפעה שונים, ונכרכו עימו תהליכי דמוקרטיזציה וגלובליזציה.¹⁸⁴ בעשורים אלה דעך האתוס הסוציאליסטי, ואת מקומו תפס המעבר לחברת צריכה ליברלית ורב־תרבותית במידה גוברת והולכת של פתיחות להשפעות תרבותיות בינלאומיות. התפתחות אמצעי התקשורת האלקטרונית, התרחבות תפוצתם והעלייה ברמת החיים תרמו אף הם את תרומתם לכך. בתחום התרבות בוטאו תהליכים אלה בתרבות מחאה באמצעות נוכחות גוברת והולכת של ביקורת ו"שחיטת פרות קדושות", עיסוק בנוכחותה ובהשפעתה של התרבות הצבאית על החיים האזרחיים ועל ערכי החברה הישראלית ובהשפעות הניכרות של מלחמת ששת הימים ושל מלחמת יום הכיפורים.¹⁸⁵ היו אלה גם שנות מחאה של דור שני לעולי

182 ראו דוח ברכה, להלן ה"ש 195, עמ' 24–25; תיק מינהל תרבות – כנס באר שבע, סיון תשס"א, יוני 2001, משרד המדע, התרבות והספורט, עמ' 38 (2001); "מושב שני – הישגים וקשיים במדיניות הביזור העכשווית", כנס באר שבע, יצירה ומינהל, משרד המדע, התרבות והספורט, קרן ברכה, עירייה באר שבע, יוני 2000, עמ' 9–27 (2000); וכן לסיכום קצר של פעילותה של אמנות לעם ראו הערך "אמנות לעם" בוויקיפדיה.

183 וראו לדוגמה גדעון עפרה "תת־ההכרה של ה'פופ־ארט' הישראלי" כיוונים חדשים 139–146 (2013).

184 אלמוג, לעיל ה"ש 71, כרך א, בעמ' 21–33.

185 שם, כרך ב, בעמ' 746–800, 850–857.

צפון אפריקה, שבאה לידי ביטוי בין היתר בתרבות וביצירה חלופיות לתרבות הממסדית, ובביסוס התנגדות לתרבות ההגמונית.¹⁸⁶

מובן כי תרבות לאום במדינת לאום ומשמעויותיה אינן נקיות מקשיים, וכך הדבר גם במדיניות תרבות, כפי שנדון לעיל, הן בתוך תחומי אוכלוסיית הרוב והן באשר לתרבויות המיעוטים. בראשית שנות ה־90 התגבשה הנוסחה "יהודית ודמוקרטית" כנוסחה מרכזית מנחה שהשתלבה במורכבות זו, ואשר ביקשה להציע פתרון מאזן, חובק־כול: מדינת לאום המבטיחה בה בעת זכויות דמוקרטיות לאזרחיה. בשנים אלה התרחב השיח הרב־תרבותי והתבססה ההבנה בדבר המענה הנדרש, ברמת מדיניות תרבות, לתפוצות השונות המרכיבות את החברה היהודית בישראל, כמו גם למיעוטים החיים בקרבה ולקהילות זהות אחרות. למן מחצית שנות ה־90 הוקמו במגזר היהודי גופים, בעיקר בעקבות חקיקה ביוזמת חברי כנסת, לקידום שפת היידיש ושפת הלדינו, וכן לשימור מורשת של תפוצות אחרות ולקידומה.¹⁸⁷ בד בבד הוקצו תקציבים ייעודיים לקידום תרבויות מיעוטים, לתרבות הערבית ולתרבויות הדרוזית והצ'רקסית, וכן הוקמה ביוזמת חברי כנסת "האקדמיה ללשון הערבית".¹⁸⁸

תהליכים חברתיים ומשפטיים נוספים השפיעו רבות באותן השנים על תחום התרבות, ויטודם בתהליכי הדמוקרטיזציה בחברה. מהלך מרכזי במיוחד נובע

186 לניתוח חלופי של מהות התרבות ההגמונית של העשורים הראשונים כתרבות שנועדה לדחוק ולמחוק את האשכנזיות הגלותית־אסייתית מפני תרבות מערבית, ראו שרה חינסקי "עיניים עצומות לרווחה: על תסמונת הלבקנות הנרכשת בשדה האמנות הישראלי" תיאוריה וביקורת 20, 57–87 (2002).

187 חוק הרשות הלאומית לתרבות היידיש, התשנ"ו–1996; חוק הרשות הלאומית לתרבות הלדינו, התשנ"ו–1996; חוק המועצה להנצחת מורשת יהדות ספרד והמזרח, התשס"ג–2002; חוק הרשות הלאומית למורשת יהדות לוב, התשס"ו–2007; חוק הרשות הלאומית למורשת יהדות בוכרה, התשס"ו–2007; חוק המרכז למורשת יהדות אתיופיה, התשע"ב–2012. ממשלת ישראל ביקשה לקדם חוק כולל לטיפול במורשת עדות ישראל, להחלפת החוקים הספציפיים וקביעת הסדר לכלל תפוצות ישראל, אך חקיקת החוק לא הושלמה. הצעת חוק הרשות לשימור המורשת של עדות ישראל קודמה כמה פעמים מסוף העשור הראשון של שנות האלפיים וחקיקתה נבלמה בשנת 2014. ראו הצעת חוק הרשות לשימור המורשת של עדות ישראל, התש"ע–2010, במאגר החקיקה הלאומי.

188 חוק המוסד העליון ללשון הערבית, התשס"ז–2007, בדומה לחוק המוסד העליון ללשון הערבית, התשי"ג–1953.

מחקיקת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, בתיקון משנת 1992, אשר החיל את עקרונות השוויון על תמיכות הממשלה במוסדות ציבור וחייב קביעה של אמות מידה לתמיכה. עד לאותו תיקון תוקצבו מוסדות תרבות, כמו מוסדות ציבור בתחומים אחרים, מתקציבי מדינה שנקבעו לעיתים בתקנות ייעודיות, בשיטה שכונתה "כספים ייחודיים". החקיקה גרמה לטלטלה בתחום התרבות, חייבה פורמליזציה של עקרונות מדיניות ושל סוגיות מקצועיות, הציפה מחלוקות בדבר עקרונות החלוקה של משאבים בין קבוצות תרבות, תחומי תרבות, מרכז ופריפריה, מסורת וחדוש ועוד, ואפשרה למוסדות תרבות ולקבוצות זהות שונים לפעול להגדרת מקומם במרחב העשייה התרבותי וחלקם בעוגת המשאבים הציבוריים. בשנים אלה אפיין את שדה האומנות מתח בין הניסיון לתת מענה פרטיקולרי, מחוץ לזרם המרכזי, לקבוצות ולתרבויות המרכיבות את החברה הישראלית ובה בעת להשתלב בשיח האומנות והתרבות הגלובלי, בדגש על זה המערבי – אמריקאי ואירופי – ולקיים שיח ביקורתי.

מאז ראשית שנות האלפיים נסבים תהליכים מרכזיים על פורמליזציה של שיקול הדעת המקצועי של הגורמים המתקצבים ואופן הפעלתו, על דרישות לשקיפות הליכי התקצוב כלפי ציבור היוצרים, האומנים והציבור הכללי ועל שאלות של סדרי עדיפויות ואופן ביטוייה של מדיניות חברתית בחלוקת משאבים בתחום התרבות.¹⁸⁹

בתקופה זו גוברת והולכת המתיחות החברתית בין קבוצות החברה הישראלית ומתועלת בין היתר לתחום מדיניות התרבות ולחלוקה של משאבי תרבות, בתוך כדי ערעור על מוסכמות לכאורה בנוגע להגדרת העשייה התרבותית והתנגדות להגמוניה של אליטות ותיקות.¹⁹⁰ עליית יוצאי ברית המועצות לשעבר ועליית בני הקהילה האתיופית למן ראשית שנות ה-90 של המאה ה-20 חידדו מחדש שאלות בדבר הדרכים למתן מענה לייצוג הזהות התרבותית הפרטיקולרית במרחב הציבורי ובדבר אופני השילוב של הזהויות הפרטיקולריות בעשייה התרבותית

189 וראו יונה ושנהב, לעיל ה"ש 72.

190 וראו שאול סתר "האנטי-דיסציפלינה: על מאמריה של שרה חינסקי" תיאוריה וביקורת 50, 75-88 (2018) בעמ' 85, על השאלה אם עדיין הייתה קיימת הגמוניה באותן שנים או שמדובר ב"סוס מת".

הכללית. בכל אותה העת שאלת מקומה של תרבות קבוצות המיעוטים שזוהתם הלאומית שונה, ואשר לא אחת נתפסת כמאיימת ומצויה בקונפליקט עם הזהות הלאומית של קבוצת הרב, מחייבת התייחסות מיוחדת ומתן מענה מתאים לפרטי הקבוצה, לרמת הקבוצתית ובמסגרת המרחב הציבורי הכללי.

המסגרת המוסדית

משרד התרבות והספורט הוא המשרד הממשלתי המרכזי העוסק בתחום התרבות בישראל באמצעות מינהל התרבות. מאז הקמת המדינה ועד לשנת 1999 פעל מינהל התרבות במשרד החינוך. בשנת 1999 הוקם משרד המדע, התרבות והספורט, כאשר אל משרד המדע שהיה קיים חוברו מינהלי התרבות והספורט ממשרד החינוך. בעשרים השנים שחלפו מאז חלו שינויים נוספים, אך בממשלות האחרונות פועלים התחומים בנפרד, משרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט.

לצד משרד התרבות והספורט פועלת המועצה הישראלית לתרבות ואמנות. המועצה מורכבת מאנשי ציבור, ותפקידה ליעץ למשרד, לשר הממונה ולממשלת ישראל בענייני תרבות ואמנות, ובכלל זאת בקביעת אמות המידה לתמיכה במוסדות ציבור. המועצה הישראלית לתרבות ואמנות הוקמה ופועלת לפי חוק תרבות ואמנות, התשס"ג-2002 והחליפה את המועצה הקודמת שפעלה על פי החלטות שרי החינוך והתרבות והחלטת ממשלה.

ליד המשרד פועלים מועצות ציבוריות נוספות וגופים בעלי סמכויות רגולטוריות, לפי חוקים שונים: מועצת המוזיאונים, לפי חוק המוזיאונים, התשמ"ג-1983, אשר סמכויותיה העיקריות הן הכרה במוזיאונים, קביעת תנאים להכרה בהם והמלצות לתמיכה במוזיאונים מוכרים; מועצת הקולנוע, לפי חוק הקולנוע, התשנ"ט-1999, שלה תפקידי ייעוץ בנושאי מדיניות הממשלה בתחום הקולנוע, עידוד תחום הקולנוע וייעוץ בעניין התנאים והמבחנים לחלוקת כספי התמיכה בתחום; המועצה לביקורת סרטים, שפעולתה מוסדרת בתקנות המועצה

לביקורת סרטים ומחזות, התש"ם-1979.¹⁹¹ וכן בתחומים החורגים מדיונונו במסמך זה – מועצת הספריות הציבוריות לפי חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975, שתפקידה העיקרי הוא ייעוץ לשר בקביעת המדיניות של המשרד ובקביעת סטנדרטים להפעלתן התקינה של הספריות ורשות העתיקות, לפי חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989.

דיון ציבורי במדיניות התרבות בישראל

מדיניות ציבורית כוללת וסדורה, שקופה לציבור ומשתפת אותו, המאתרת מגמות וצרכים של הציבור והחברה בישראל, מסרטטת תכליות ומטרות קונקרטיות למדיניות התרבות ומעריכה אמצעים, כלים ומשאבים העומדים לרשות תחומי התרבות בישראל ואת אלו שיש מקום להוסיפם ולפתחם – איננה חלק מובנה בסדר היום הציבורי בישראל.¹⁹²

במרוצת השנים, ובמיוחד מאמצע שנות ה-90, התפרסמו דוחות נתונים מטעם מינהל התרבות, שסרטטו תמונת מצב של התחומים השונים וכיווני

191 התקנות נקבעו מכוח פקודת סרטי הראינוע ופקודת ההצגות הציבוריות (ביקורת) המנדטוריות משנת 1927 והסמיכו את המועצה למנוע את הצגתם. בשנת 1989 הושעתה פקודת ההצגות הציבוריות (ביקורת), והיא בוטלה בשנת 1991 לאחר ביקורת בית המשפט העליון בפרשת לאור והמחזה "אפרים הולך לצבא" (בג"ץ 14/86 יצחק לאור נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מ"א (1) 421). כיום המועצה עוסקת גם בסיווג סרטים לצפייה לפי גיל; החלטות המועצה להגבלת הפצה של סרטים מבוקרות לא אחת בבית המשפט העליון. ראו פסק הדין בפרשת בכרי, לעיל ה"ש 21; דפנה ברק-ארז "על שקרים קולנועיים ואמיתות היסטוריות: בין 'קול העם' לקול העם" שקט, מדברים!, לעיל ה"ש 115, בעמ' 141-172.

192 להשוואה ראו תוכניות למדיניות תרבות בהולנד – The Dutch Cultural System, לעיל ה"ש 65; תוכניות ארבע-שנחיות (2011-2015) והשיח הציבורי בדנמרק, לעיל ה"ש 65; וכן אסטרטגיה לעשר שנים (2020-2030), במודל האנגלי, בשיחוף הציבור – Our Next Strategy Timeline, Arts Council England

התפתחותם.¹⁹³ הדוחות לא כללו בחינה כוללת של האמצעים השונים לקידום תחומי התרבות ולא עלו כדי סרטוט מדיניות תרבות כוללת. על רקע זאת בולטים בעשרים השנים האחרונות ניסיונות אחדים לקבוע סדר יום כללי ולקיים דיון ציבורי בנושא.

הניסיון הראשון היה בתקופת כהונתו של שר המדע, התרבות והספורט מתן וילנאי.¹⁹⁴ במרבית השנים עד מינויו היה תחום התרבות בתחום אחריותו של שר החינוך והתרבות ופעל כאגף/מינהל במשרד החינוך והתרבות (לבד מבתקופת כהונתה של השרה שולמית אלוני כשרת המדע והאמנויות, בשנים 1993–1996, וגם באותן שנים נותר ארגונית במשרד החינוך), ורק עם הקמת משרד המדע, התרבות והספורט פוצל ממשרד החינוך. סמוך למינויו בשנת 1999 הוגש לשר וילנאי נייר מדיניות מקיף שנערך במכון ון ליר בשיתוף קרן ברכה, ונכתב בידי פרופ' אליהוא כ"ץ והד סלע.¹⁹⁵ עם הקמתו של המשרד הקים השר וילנאי ועדה לגיבוש "חזון תרבות" בראשות פרופ' זהר שביט, אשר הגישה את המלצותיה בשנת 2000. הוועדה עסקה, באמצעות ועדות משנה, במגוון נושאים, ובין היתר במעמד האומן והיוצר, והמלצותיה כללו הרחבת הכלים והאמצעים לקידום תחומי התרבות והאומנות ולביסוסם.¹⁹⁶

בהמשך קיימה קרן ברכה, בשיתוף עם משרד המדע, התרבות והספורט, כינוסים אחדים לדיון בסוגיות מרכזיות בתחום מדיניות התרבות, ובהם כנס באר שבע למדיניות תרבות בשנת 2001. כנס באר־שבע התמקד בחלופות למבנה המוסדי

193 הדוחות נערכו בעיקר באמצעות חברת פיל"ת, גוף מחקר ואיסוף נתונים הפועל עבור מינהל התרבות. כפי שניתן להיווכח, הדוחות אינם זמינים באתר משרד התרבות או באתר החברה.

194 כותבת מחקר זה שימשה היועצת המשפטית של משרד המדע, התרבות והספורט בשנים 1999–2003.

195 אליהוא כ"ץ והד סלע דוח ברכה: מדיניות תרבות בישראל (1999); וכן הד סלע "מדיניות תרבות בישראל" פנים: תרבות, חברה וחינוך 10 (1999).

196 זהר שביט ואח' "תעודת תרבות – חזון 2000: נייר עמדה על מדיניות התרבות של מדינת ישראל במאה ה־21" (משרד המדע, התרבות והספורט, 2000). לביקורת על הדוחות: יהודה שנהב "שני דוחות על מצב התרבות" האתר של פרופ' יהודה שנהב, הפקולטה למדעי החברה: *Essays And Other Publications In Hebrew*; נעמה כרמי "ההמלצה: להגדיל את התקציב" קרוא וכתוב: הבלוג של נעמה כרמי (27.6.2003). כן ראו יונה ושנהב, לעיל ה"ש 72.

לטיפול בתחומי התרבות, והוצגו בו מסמכי מדיניות מטעם חוקרים ומומחים למדיניות תרבות.¹⁹⁷ כינוס אחר, הרביעי במספר, התקיים בשנת 2004, התמקד בנושא גלובליזציה ותרבות ונערך בהשתתפות שרת התרבות באותה העת, ח"כ לימור לבנת.

בתחילת שנות האלפיים חוקק חוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002 (להלן – חוק התרבות והאמנות), אשר מיסד בחוק את המועצה הישראלית לתרבות ואמנות. מועצה זו נועדה לבוא במקומה של המועצה הציבורית שפעלה לצד מינהל התרבות, למן שנות ה־50, תחילה לפי החלטות שרי החינוך והתרבות, ומאז שנת 1982 לפי החלטת ממשלה.¹⁹⁸ שאלת המבנה המתאים למועצה הישראלית לתרבות, עם עיגון פעולתה בחקיקה, בעיקר בכל האמור בעקרון הריחוק מהממשלה, נדון ציבורית קודם הליך החקיקה ובמהלכו.¹⁹⁹ בשונה מהמודל האנגלי לריחוק מלא, קודם בישראל מודל המתווה את מעמד המועצה כמיעצת לממשלה. בין היתר התבסס מודל זה על הניסיון ארוך השנים של כיבוד עצות המועצה הישראלית לתרבות ואמנות והסתייעות מקיפה של מינהל התרבות בגופים ציבוריים ובמומחים במסגרת מדוריה של המועצה לתרבות.

ניסיון ציבורי נוסף לביסוס דיון ציבורי במדיניות תרבות עשה מפעל הפיס, אשר הקים בשנת 2000 את "מועצת הפיס לתרבות ולאמנות", והוא מקיים מערך סיוע ליזמות תרבות ואמנות. בשנת 2009 קיים מפעל הפיס כינוס בהשתתפות שרת התרבות ח"כ לימור לבנת, אשר אירח את פרופ' ג'ים מקוויגן (McGuigan),

197 "כנס על מדיניות תרבות יתקיים באוניברסיטת בר־גוריון" הארץ (20.6.2001); שוש אביגל "מדיניות תרבות בישראל: כנס באר שבע" וואלה! חדשות (19.7.2001).

198 וראו דברי ההסבר להצעת חוק התרבות והאמנות, התשס"ב-2002, ה"ח 3178, עמ' 914; אילן בן־עמי "מעמדה של המועצה הציבורית לתרבות ולאמנות בישראל (ובעולם)", תעודת תרבות – חזון 2000, לעיל ה"ש 196, עמ' 187; תיק מינהל תרבות, כנס באר שבע, לעיל ה"ש 182, עמ' 52.

199 וראו לדוגמה עמדות אילן בן־עמי, דן לאור ודן רונן, תעודת תרבות – חזון 2000, לעיל ה"ש 196, עמ' 187-197; שוש אביגל, אילן בן־עמי והד סלע "רשות עצמאית לתרבות ולאמנות? יתרונות וחסרונות של הדגם הבריטי לתמיכה בתרבות ויישומו בישראל" קרן ברכה (2001) (הוכן לקראת כנס באר שבע); וכן דברי ההסבר להצעת חוק התרבות והאמנות, התשס"ב-2002, לעיל ה"ש 198.

מחשובי החוקרים של מדיניות תרבות בעולם.²⁰⁰ פרופ' מקוויגן עבד במגוון מוסדות תרבות באנגליה ושימש בתפקידי ייעוץ לממשלת אנגליה. לקראת הכינוס פורסם נייר עמדה מקיף שהכין פרופ' נמרוד אלוני, ובו צוין כי מטרתו "להציע הגדרות, פרשנויות, תיחומים והבחנות לסוגיית התרבות, וזאת מנקודת המבט של האינטרס הציבורי והכללי-ישראלי בגיבוש מדיניות לטיפול תרבות יוצרת ואוצרת".²⁰¹

למסמכי מדיניות חשובים אלה ולכינוסים שכונסו לא היה המשך בדמות מהלכים סדורים ועקיבים לגיבוש מסמכי מדיניות ציבוריים, חזון ומטרות או תוכניות עבודה לממשלה ולגופים ממלכתיים רלוונטיים כמו המועצה הישראלית לתרבות ואמנות. לא היה המשך ליוזמות אלה, ולמעשה אין מתקיים שיח ציבורי שוטף וסדור לגבי מדיניות התרבות בישראל.

למען שלמות התמונה יצוין כי משרד התרבות והספורט מפרסם תוכנית שנתית בספר תוכניות העבודה הממשלתי. אולם עיקרה הצגת יעדים ומדדים להצלחה על בסיס עקרונות המסורטטים במשרד התרבות והספורט, ואין מדובר בתוכנית המשקפת שיח ציבורי וליבון ציבורי של סוגיות מדיניות תרבות. כמו כן אין אינדיקציה למעורבות המועצה הישראלית לתרבות ואמנות בגיבוש תוכנית עבודה זו למרות התפקידים המוקנים לה בחוק.²⁰²

תקציב התרבות

סך התקציב המוקצה מטעם ממשלת ישראל לסייע לתחום התרבות קטן יחסית לזה שמוקצה במדינות אחרות, גם על פי נתוני משרד התרבות והספורט ולמרות הגדלתו הניכרת בעשור שבין השנים 2007 ו-2017 מכחצי מיליארד ש"ח

200 כנס מועצת הפיס השני לאמנויות וחברה, הבמה (10 במאי 2009).

201 נמרוד אלוני תרבות יוצרת ותרבות אוצרת: מחווה למדיניות טיפוח התרבות והאמנות (2009).

202 דוגמה לתוכנית עבודה של משרד התרבות והספורט ראו ב"ספר תוכניות העבודה הממשלתי לשנת 2018", בעמ' 775-790.

לשנה לכ־1 מיליארד ש"ח לשנה. השיעור מתוך התקציב השנתי הרגיל בשנים האחרונות הוא כ־0.28%-0.35%²⁰³.

לדוגמה, תקציב המדינה הרגיל שאושר לשנת התקציב 2019 הוא כ־354 מיליארד ש"ח, מתוכם תקציבי הביטחון 86 מיליארד (כ־24%), כלל השירותים החברתיים 175 מיליארד (49%), ותקציבי התרבות – 1 מיליארד – 0.28% מתקציב המדינה בלבד.

ההוצאה הממשלתית לתרבות לאדם גם היא קטנה מאוד יחסית למדינות אחרות. נתוני משרד התרבות והספורט (הגם שהציגו השוואה בין מדינות בשנים שונות) מעידים על תמונה עגומה במיוחד: ההוצאה לנפש בישראל לשנת 2012 היא כ־16.6 אירו לנפש, שהם פחות מ־4% מן ההוצאה לנפש בנורווגיה (438 אירו לנפש לשנת 2005), פחות מ־5% מן ההוצאה לנפש בדנמרק (352 אירו לנפש בשנת 2006) ופחות ממחצית מזו שבפולין, הנמוכה ביותר בטבלה שהוצגה, לבד מישראל (36 אירו לנפש בשנת 2007), שתקציב התרבות בה גדל בכ־40% בין השנים 2007 ו־2012 (ומאז ועד לשנת 2017, בעוד כ־40%).

המלצת ארגון אונסק"ו, כפי שהתגבשה בהחלטות ועידת שטוקהולם בשנת 1998, בהשראת התקצוב שנהג במרוצת השנים בצרפת, היא כי תקציב התרבות יהיה 1% מן התקציב השנתי. בישראל מקדם פורום מוסדות תרבות מאבק ציבורי לעגן מחויבות תקציבית בשיעור זה יותר מעשור שנים, תחת הכותרת "1% לנשמה: המטה להצלחת התרבות בישראל"²⁰⁴. הצעות חוק לעיגונו של שיעור זה כשיעור קבוע שהציעו חברי כנסת שונים, נדחו.²⁰⁵

203 נתוני משרד התרבות והספורט כפי שהוצגו בדיון בוועדת הכספים של הכנסת ב־10 ביולי 2017. כן ראו נתוני תקציב התמיכות של משרד התרבות והספורט, כפי שהם מוצגים באתר מפתח התקציב.

204 וראו בדיקה כלכלית שנערכה בהזמנת פורום מוסדות תרבות בישראל – מאיר אמיר ומיקי גור "תקציב התרבות בישראל: בדיקה כלכלית מקיפה ומעדכנת" (אוגוסט 2012); תוצאות אלו עולות בקנה אחד עם המלצת אונסק"ו אשר צרפת היא הדוגמה המייצגת את העמידה בהן. Frédérique Roussel, *Budget 2017: La culture*. *particulièrement choyée*, LIBÉRATION (Sept. 28, 2016). וראו גם הדף 1% for Culture Campaign: Campaign Manifesto, *Culture Action for Europe* (February 2018). להשוואה ראו Klammer, Petrova & Mignosa, לעיל ה"ש 125, בעמ' 81 ואילך: לוחות ההשוואה, בפרטרים שונים, המפרטים את ההקצאה הציבורית לתרבות במדינות האיחוד האירופי.

205 לדוגמה, הצעת חוק תרבות ואמנות (תיקון – תקציב תרבות), התשע"ה–2015,

גופים ממשלתיים וציבוריים נוספים המסייעים לתחום התרבות

גופים ממשלתיים נוספים פועלים בתחום התרבות במידה מוגבלת, ובהם משרד החוץ, החטיבה לדיפלומטיה תרבותית (בשמה הקודם: קשתו"ם), בתחום קשרי תרבות ומדע עם מדינות זרות; משרד ראש הממשלה, שמטעמו מוענקים פרסים בתחומי יצירה אחדים; משרד הקליטה, המסייע לקליטת אומנים עולים; המשרד לשוויון חברתי, אשר מסבסד צריכת תרבות של אזרחים ותיקים, נוסף על הנחות לאזרחים ותיקים למופעי תרבות ולמוזיאונים, המוענקות לפי חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1988. משרד החינוך רלוונטי בכל האמור בהקניית אוריינות תרבותית במערכת החינוך ובייחוד בפרויקט סל תרבות ארצי שמקיים המשרד בשיתוף עם חברת המתנ"סים והשלטון המקומי לשם חשיפת תלמידים לצפייה מודעת בתחומי אומנות שונים, כמו תיאטרון ומחול.

מפעל הפיס פועל מאז שנת 2000, כפי שהוזכר לעיל, כגוף מתקצב בתחומי תרבות שאותם הוא מאתר כדי להציע להם תקצוב ליוזמות, פעילות ותחומים שמשרד התרבות והספורט אינו מתקצב. לתרומתו של מפעל הפיס חשיבות מיוחדת לקידום יוזמות ולחדשנות בתחומי התרבות, בשיטת פעולה המאפשרת מענה מקצועי וגמיש מזה של הממשלה.²⁰⁶

פ/20.1645, מטעם ח"כ עפר שלח ואחרים, נדחתה במליאת הכנסת בקריאה טרומית ב-31.10.2018.

206 וראו לעניין זה בדף מועצת הפיס לחרבות ולאמנות, **אחר מפעל הפיס**. עם זאת המבנה התאגידי של מפעל הפיס כחברה בבעלות השלטון המקומי, חברות נציגי ממשלה בדירקטוריון מפעל הפיס וסמכויות שר האוצר וראש הממשלה במינוי יו"ר מפעל הפיס, בצד תלותו בשר האוצר לקבלת היתר לקיום הימורים לפי סעיף 231 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יש בהם כדי להעיד על אפשרות להשפעתם של שיקולים פוליטיים על פעולותיו והחלטותיו. וראו בהקשר זה הדיון הציבורי בעקבות החלטת הדירקטוריון להעביר לבדיקה משפטית את הענקתו של פרס לסרט "לאה צמל: עורכת דין", שעליו החליטה הנהלה פסטיבל דוקאביב: עדנה הראל פישר "המצטרף החדש למערכת הפוליטית" **ynet** (2.7.2019); מאוחר יותר הכריע מפעל הפיס להמשיך ולהעניק את הפרס לפסטיבל ישירות ולא לזוכים. ראו נירית אנדרמן "מפעל הפיס חזר בו: המענק לזוכה דוקאביב, 'לאה צמל, עורכת דין', לא יבוטל" **הארץ** (19.9.2019).

סיוע לתרבות באמצעות תקציבי תמיכות

כיום עיקר הסיוע לפעילות תרבות ואומנות בישראל מוענק באמצעות משרד התרבות והספורט, מרביתו כסיוע תקציבי ישיר, ובאמצעות תמיכות במוסדות ציבור, שהם סוכן מרכזי בפעילות תרבות ואומנות. יצוין כי חלק ניכר מן הגידול בתקציבי התרבות בשנים האחרונות הופנה לתמיכה בפעילות תרבות באמצעות השלטון המקומי ולפרויקטים אחרים שקיים המשרד שלא באמצעות תקנות התמיכה במוסדות ציבור.

תמיכה במוסדות הציבור הפועלים בתחומי התרבות השונים מוענקת לפי הוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: חוק יסודות התקציב), ולפי הוראות חוק תרבות ואמנות הקובעות כי שר התרבות והספורט מוסמך לקבוע אמות מידה לתמיכה במוסדות ציבור בתחום התרבות, לאחר שהתייעץ עם המועצה הישראלית לתרבות ואמנות.²⁰⁷ לפי הוראות חוק יסודות התקציב, קביעת אמות מידה לתמיכה מחייבת התייעצות גם עם היועץ המשפטי לממשלה. לפי נוהל שר האוצר לקביעת אמות מידה לתמיכה במוסדות ציבור, קביעת אמות המידה טעונה גם התייעצות מוקדמת עם הציבור, ולאחר קביעתן הן מתפרסמות ברשומות. נוסף על זה, בתחומי תרבות אחדים קיימים הסדרים ייחודיים, וקביעת אמות המידה לתמיכה בהם מונחית בהסדרים הקבועים בדברי חקיקה ייעודיים המעניקים סמכויות למועצות ציבוריות אחרות – מועצת הקולנוע ומועצת המוזיאונים.

חלוקת תקציב התרבות לנושאים ולסוגים של מוסדות נקבעת בחוק התקציב השנתי, בחלוקה לתקנות תקציביות. בקשותיהם של מוסדות הציבור לקבלת תמיכה לפי תקנה תקציבית ואמות המידה שנקבעו בעניינה נבחנות בוועדת התמיכות המשרדית. המועצות הציבוריות מוסמכות להמליץ למשרד על חלוקת התקציב למוסדות הציבור לאחר בחינת בקשות המוסדות ביחס לאמות המידה.

חלוקת התקציב בתקנות התקציב המרכזיות למוסדות השונים לפי מודל התמיכה מתפרסמת באתר משרד התרבות והספורט.²⁰⁸

קביעת אמות מידה לתמיכה בתחום התרבות

הסיוע התקציבי למוסדות ציבור בתחום התרבות עבר שידוד מערכות מקיף מאז חקיקת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, ובכלל זאת הדרישה לקביעת אמות מידה מפורטות. פסק דין שהיה בעל השפעה מרכזית על אופן עיצוב אמות המידה לתמיכה הוא פסק הדין בפרשת **תיאטרון ארצי לנוער**.²⁰⁹ בעתירה זו נתקפו התנהלות מינהל התרבות ונוסח המבחנים לתמיכה במוסדות תרבות מתחום התיאטרון כפי שקבעה שרת המדע והאומנויות סמוך לאחר חקיקתו של סעיף 3א לחוק יסודות התקציב. עיקר טענות העותרים היה נגד עמימות המבחנים שנקבעו, היעדר מדדים ברורים ליישום ושיקול הדעת הרחב שנותר למקבלי החלטות, ונגד הפגיעה בשוויון שנבעה מן ההעדפה המובהקת שניתנה במסגרת אותם מבחנים לתיאטרונים ותיקים על פני חדשים. בית המשפט העליון פסק כי שיקול הדעת הרחב שהותיר לעצמו מינהל התרבות, לפי עקרונות מדיניות כלליים, לרבות כאלה שאפשרו את העדפת מוסדות התרבות הקיימים על פני חדשים, היה לא תקין. בפועל צמצום שיקול הדעת המנהלי נכרך עם צמצום שיקול הדעת המקצועי-אומנותי, על בסיס גישה הגורסת כי עקרון השוויון נדרש ככל האפשר לביטוי מדיד. מעמד מרכזי הוקנה מכוח החקיקה ונוהלי התמיכה לגופי משפט וחשבות, הפועלים כ"שומרי סף" בהליכי התקצוב של מוסדות ציבור להבטחת שוויון ותקינות מנהלית. הליכים אלה קיבלו משנה תוקף עם הרחבת הדרישות לשקיפות ולעיגון זכות הציבור למידע. לצד זאת כבר בפרשת **תיאטרון ארצי לנוער** הכיר בית המשפט במעמדם של הגופים הציבוריים המייצעים למשרד ולשר ולא ראה פסול בעיגון מעמד זה במבחני התמיכה. בפרשות מאוחרות יותר הכירה הפסיקה בחשיבות הפעולה והמקצועיות של

208 וראו לדוגמה דף מודלים לחלוקת תמיכות לשנת 2018, אתר משרד התרבות והספורט.

209 בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות, נא (4) 259 (1997); כן ראו בג"ץ 2196/00 הקאמרה הישראלית ירושלים נ' שר המדע התרבות והספורט, נח(4) 807 (2004).

מועצת התרבות והמדורים המקצועיים הפועלים במסגרתה, במקצועיות חבריה ובמעמד עצתם,²¹⁰ וכן בדרישה כי מדיניות התמיכה תקיים את הזכות לתרבות של קבוצות באוכלוסייה.²¹¹

קביעת סוגי מוסדות נתמכים ואמות מידה לתמיכה היא בראש ובראשונה סדרה של הכרעות מקצועיות וערכיות וביטוי למדיניות. התנאים לתמיכה נקבעים על פי מדיניות השר, ויכול שיהיו מעוגנים בהיבטים מקצועיים או בשיקולי מדיניות כללית, חברתית, כלכלית או אחרת. נדרשת הגדרה של סוגי המוסדות הזכאים לתמיכה, חלוקת התקציב בין תחומי התרבות השונים וסוג המוסדות ומענה לשאלה המורכבת: מהם האינטרסים הציבוריים הרצויים והלגיטימיים לקידום שניתן לקדםם באמצעות תמריצים שיוטמעו באמות המידה לתמיכה: היקף פעילות? הרחבת הפנייה למגוון מגזרים? פיזור גאוגרפי של הפעילות? יצירה מקורית? יצירת חובבים? שאלות רלוונטיות שהועלו במהלך השנים עסקו באפשרות ההטמעה של שיקולי מדיניות חברתית, תרבותית ואידאולוגית באמות המידה לתמיכה כמו מדיניות לעידוד יצירה של קבוצות מיעוט והופעה לפני קבוצות מיעוט (בתקנות כלליות או בתקנות ייעודיות);²¹² עידוד השמירה על תרבות ולשון (תחת הכותרת "משתנה הייחוד הלשוני" – עידוד לתיאטרונים בשפות כמו יידיש ואמהרית).

תנאים לתמיכה טומנים בחובם אפשרות להשפעה על הפעילות שמקיימים מוסדות התרבות ועל אופן התנהלותם. הרצון המובנה של כל מוסד למקסם את תקציבו יניעו אותו להתאים במידה המרבית את פעילותו לתנאים כדי לזכות בניקוד נוסף ובשיעור גדול יותר מעוגת התקציב.

210 בג"ץ 8912/05 מפגשים – עמותה למעורבות חינוכית וחברתית נגד שרת החינוך התרבות והספורט ואחי', טעיפים 16-18 (2007).

211 ע"מ 343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, ס"ד (2) 1 (2010).

212 וראו מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט לפעילות בתחומי התרבות והאומנות של המגזר החרדי ברמת פעילות מקצועית, ברמת פעילות מקצועית למחצה וברמת פעילות חובבים, משרד התרבות והספורט י"פ 7765, 16.4.2018.

קודם קביעתם נבחנים התנאים לתמיכה, לפי הוראות סעיף 3א, על ידי היועץ המשפטי לממשלה, לשם הבטחת עקרון השוויון. באותם המקרים שבהם יש חשש כי התנאים משפיעים על זכויות נוספות כמו חופש הביטוי או על הזכות לתרבות, אם במישרין ואם בעקיפין, ייבחנו התנאים על ידי היועץ המשפטי לממשלה גם בהקשרים אלה. כך, מניעת סיוע ציבורי מטעמים של העדפת ביטויים והשקפות מסוימים על פני אחרים עשויה לעלות גם כדי פגיעה בשוויון בשל האפליה הנגרמת בין יוצרים ואומנים על בסיס השקפותיהם.

סיוע תקציבי לתרבות שלא באמצעות תמיכות

בצד מערך התמיכות משרד התרבות והספורט מקיים מנגנונים נוספים לסיוע תקציבי לתחום התרבות, בהיקף תקציבי מצומצם יחסית לתקציבי התמיכות, כמו הענקת פרסים ומלגות או טיפוח יוזמות חדשות.²¹³ חריג לאלה הוא הגידול הניכר שחל בשנים האחרונות בהעברת תקציבים מן המשרד לפעילות תרבות שמקיימות רשויות מקומיות, ואליה אתייחס בפרק נפרד בהמשך.

מדיניות התרבות בישראל אינה כוללת רכיב גדול של סיוע סוציאלי לאומנים או הטבות מס לאומנים פעילים.²¹⁴ תמיכה באומנים וסיוע להם שלא באמצעות

213 וראו פרוטוקול הדיון בוועדת הכספים של הכנסת על פיקוח על תקציב משרד התרבות והספורט, מיום 10 ביולי 2017. כן ראו דברי שרת התרבות והספורט ומנכ"לית המשרד לפני ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת בישיבה "תקציב התרבות: מי מקבל מה?", שהתקיימה ביום 17.2.2012 (המצגת המוצגת על ידי השרה ומנכ"לית המשרד בדיון זה הייתה זמינה לצפייה באתר משרד התרבות והספורט ונצפתה לאחרונה באפריל 2018). עם חידוש האתר נחסמה הגישה לחומר ארכיוני רב ובין היתר מצגת זאת אינה זמינה עוד); דף פירוט ביצוע תקציבי, אתר אגף החשב הכללי, שנים שונות; "קאט דה בולשיט: לאן באמת הלכו תקציבי משרד התרבות תחת מירי רגב?", עובר ושב: בלוג מפתח התקציב, אתר הסדנה לידע ציבורי, המנתח את התקציבי 2015 של המשרד.

214 חריגים: "קרן לסיוע לאמנים במצוקה" ע"ש דודו דותן ז"ל, על ידי קרן יהושע רבינוביץ' לאמנויות, תל אביב-יפו, בשיחוף עם משרד התרבות והספורט ומפעל הפיס (ראו דף קרן הסיוע באתר קרן רבינוביץ'); אפשרות לפריסת רווחי הכנסות ממכירת זכויות יוצרים או מתמלוגים על פני שלוש שנים, בהוראת מנהל רשות המיסים, לפי סעיף 8(ב) לפקודת מס הכנסה; וחריגים מעטים נוספים שאינם עולים כדי מדיניות כוללת ובעלת משמעות של ממש. כן ראו מרכז הפעלת קרן למחן מענקים ליוצרים עצמאים שפורסם בספטמבר 2017 מטעם משרד התרבות והספורט: ראו מרכז פומבי לניהול והפעלת קרן למימון מענקים לאומנים עצמאים 24/2017, משרד התרבות והספורט; ויוזמה לתמרוץ מוסדות תרבות להעניק תנאים סוציאליים לאומנים: "משרד התרבות

מוסדות תרבות הם מוגבלים ואינם מבוססים היטב בשיטת הסיוע הישראלית לתרבות. אין מערכת סיוע סוציאלי נרחבת המאפשרת מלגות קיום לעוסקים באומנות כדרך חיים, כדוגמת מערכות הסיוע הקיימות במדינות הסקנדינביות. פרסי יצירה ומלגות מוענקים בהיקף מוגבל²¹⁵ ובעיקר בגין מצוינות או בולטות מיוחדת אחרת.²¹⁶

מוסדות תרבות הפועלים לפי חוק

יש מוסדות תרבות, בעיקר בתחומי המורשת, מורשת עדות ומיעוטים, הפועלים על פי חוק שהשר הממונה על ביצועם הוא שר התרבות והספורט, והם זוכים, בשל מעמדם זה, לתקצוב ישיר בתקנות תקציביות מיוחדות: המוסד העליון ללשון העברית (האקדמיה ללשון העברית), המוסד העליון ללשון הערבית, יד בן צבי, בית בן גוריון והמכון למורשת בן גוריון, הרשות הלאומית לתרבות היידיש, הרשות הלאומית לתרבות הלדינו, המועצה להנצחת מורשת יהדות ספרד והמזרח, הרשות הלאומית למורשת יהדות בוכרה, הרשות הלאומית למורשת יהדות לוב, המרכז למורשת הדרוזים, בית התפוצות, מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי והמרכז למורשת יהדות אתיופיה. מוסדות אלו משלימים את התמונה הרלוונטית, באשר הם חלק מן המענה הרב־תרבותי לקבוצות המרכיבות את פסיפס החברה הישראלית.

והספורט שוקל באופן חיובי להקנות תמריץ למוסדות תרבות שיעניקו זכויות סוציאליות לשחקנים, שחקניות ואמנים מבצעים", חדשות: משרד התרבות והספורט, אתר השירותים והמידע הממשלתי (7.5.2018).

215 לפי מצגת משרד התרבות והספורט, שעלתה לאתר משרד התרבות והספורט בשנת 2018, בשנת 2011 בתחום התרבות, 4.5 מיליון ש"ח בלבד מתוך סכום כולל של 607 מיליון, שיעור של כ-0.7% מסך התקציבים בלבד, שימשו לסיוע סוציאלי ומלגות. גם מידע זה אינו זמין עוד באתר המשרד.

216 מתוך 4.5 מיליון ש"ח, מיליון ש"ח בלבד יועדו לקרן לאומנים במצוקה. כל היתרה – פרסי יצירה שונים. שם, שקף 15.

סבסוד עקיף לתרבות

סבסוד עקיף של פעילות התרבות בשיטה הישראלית נעשה במידה מוגבלת בלבד, באמצעות עידוד תרומות למוסדות ציבור המוכרים לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה. לעומת שיטת המיסוי האמריקאית, התמרוץ בשיטת המס הישראלית לתרומת יחידים וחברות הוא מוגבל, ושיעור הפילנתרופיה מן התמ"ג נמוך יחסית למדינות אחרות,²¹⁷ ומזה – חלק קטן בלבד מיועד לתחומי תרבות. סקר שנת 2016 מעלה כי רק כ-8.4% מכלל התרומות בישראל יועד למוסדות תרבות ואומנות.²¹⁸ מוסדות תרבות מעטים בלבד מצליחים לקיים מערך תרומות קבוע, רחב ואיתן הכולל גם אגודות ידידים המשיאים תרומות גם מחו"ל.²¹⁹

חקיקה מסייעת לכלכלת התרבות

תחום התרבות והאומנות במדינת ישראל נהנה מהגנת חוק זכות יוצרים, התשס"ח-2007 וחוק זכויות מבצעים ומשדרים, התשמ"ד-1984. הסדרים קרובים הם גם הסדר "גמול קלטות" בסעיפים 3א-3 לפקודת זכות היוצרים,

²¹⁷ בארצות הברית נהוג בין היתר מס ירושה אשר משפיע על שיקולי התרומה למטרות תרבות. להודעת הלמ"ס מיום 30.11.2017, הכוללת נתוני השוואה לפילנתרופיה אמריקאית, ראו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "פילנתרופיה של ישראלים 2012-2015", 30.11.2017.

²¹⁸ על פי מחקר של המכון למשפט ופילנתרופיה, אוניברסיטת תל אביב, בשיחוף עם גופים אחרים: Noah D. Drezner, Itay Greenspan, Hagai Katz, & Galia Feit, "Philanthropy in Israel 2016: Patterns of Individual Giving," Institute for Law and Philanthropy, The Buchmann Faculty of Law, Tel Aviv University, 35 (2017)

²¹⁹ כך מצליחים חלק קטן מן המוזיאונים, ובראשם מוזיאון ישראל, מוזיאון תל אביב ומוזיאון המדע בחיפה, בנסיבות שהתמיכה הציבורית בהם היא חלק מצומצם בלבד מתקציבם. סכום התרומות בשנת 2010 לכלל המוזיאונים גדול מפי שלושה מן התמיכה הציבורית בהם, שמימנה רק כ-11% מתקציבם. בנסיבות אלה התרומות נועדו גם למימון פעילות שוטפת. נחונים אלה עולים מסקירה שנערכה בשנת 2013 לבקשת יו"ר מועצת המוזיאונים באותה העת ד"ר שמשון שושני. מאיר אמיר ומיקי גור "תקציב המוזיאונים המוכרים בישראל: ניתוח כלכלי תמציתי" (מרץ 2013).

הוראות בעניין מעמד תאגיד לניהול משותף של זכויות יחיד ביצירה קולנועית והגבלות שנקבעו להתקשרויות חוזיות עם אומנים בתחום המוזיקה.²²⁰

הסדרים אלה, על פי מהותם, וכפי שכבר צוין בהקשר הכלכלי, מעניקים ליוצרים, למבצעים ולמשדרים "מרחב הגנה" ואפשרות למימוש יתרונות כלכליים הנלווים ליצירותיהם. מנגד, כלים אלה עלולים להגביל את מימוש הזכות לתרבות של יחידים ושל החברה. נזכיר בהקשר זה את חזונו של בוריס שץ, מייסד "בצלאל", בספרו האוטופי "ירושלים הבנויה: חלום בהקיץ", שיצא בשנת 1924, כי זכויות יוצרים לא יגבילו תפוצה של יצירות אומנות בישראל מאחר שהחברה תממן את העשייה האומנותית.²²¹

חינוך לתרבות ולאומנות: אוריינות תרבותית

חסר ניכר בישראל בתחום מדיניות התרבות וניתוב משאבי הציבור נוגע לחינוך לתרבות ולאומנות. לעומת מדיניות ודגשים הכלולים במדיניות התרבות של מדינות אחרות²²² והשקעות ניכרות בתחומים אלה, בישראל אין נוכחות ממשית לחינוך לאוריינות תרבות ויצירה.

220 ס' 12 לחוק הקולנוע, התשנ"ט-1999, וחוק הגנה על זכויות אמנים במוסיקה, התשע"ז-2017.

221 בוריס שץ ירושלים הבנויה: חלום בהקיץ 42-45, 62-65 (תרפ"ד).

222 מדינות המקדמות חינוך לתרבות ומרחיבות בנושא בתוכניות הלאומיות לתרבות הן למשל, הולנד - The Dutch Cultural System, לעיל ה"ש 65; אוסטרליה - ראו נתונים לשנים 2017-2018 בנושא החינוך לאומנות: Impact of our National Cultural Institutions, Office for the Arts, Australian Government (arts.gov.au); אנגליה - תוכנית הממשלה מ-2013: Summary of Programmes and Opportunities, Gov.UK (July 5, 2013). וכן נאום השר Arts Council England's 'Cultural Education - Nick Gibb' Gov.UK (October 14, 2015) "Challenge"; ודוגמה עדכנית לפרויקט חדש ועתיך השקעות של הממשלה הצרפתית - "The Culture Pass, An Innovation in the World of Cultural Offer," Ministry of Culture (21.06.2018) (online). ראו גם שלמה פפירבלט "400 מיליון אירו בשנה: ממשלת צרפת תממן 'דרכון תרבות' לצעירים" הארץ (10.3.2018).

ככלל, לחינוך לאוריינות תרבותית נודעת תרומה כפולה:²²³ האחת, העמדת האפשרות לכלל האוכלוסייה לביטוי ומימוש עצמי באמצעות היצירה, ואפשרות לתועלות נלוות כמו הגברת היצירתיות במשק; השנייה, היכרות בלתי אמצעית, מגיל צעיר ובכלל שכבות האוכלוסייה, למגוון ביטוייה של התרבות. כך מוקנים כבר מגיל צעיר הכלים לפתיחות וקשב, למימוש הזכות לתרבות והנאה מיצירות תרבות ואומנות, להשתתפות בשיח התרבותי ולצריכת אומנות. חינוך לאוריינות תרבותית מסייע בחשיפה למגוון ולפתיחות רב־תרבותיים, לטובת לכידות חברתית ואמון.

תהליכים וסוגיות ציבוריות מרכזיות בתחום התרבות ומימונה בשני העשורים האחרונים

התהליכים והסוגיות המרכזיות בתחום מימון התרבות בשני העשורים האחרונים, מתחילת שנות האלפיים, משקפים תהליכים וסוגיות שבמרכז השיח החברתי בישראל ומחוץ לתחומי התרבות:

1. יחסי מרכז-פריפריה בדגש גאוגרפי

נושא חשוב זה, המעסיק את החברה ואת העוסקים במדיניות תרבות גם במדינות אחרות, הוא רב־ממדי. הממד הראשון, הטריטוריאלי לכאורה, הוא הממד הגאוגרפי, וגם הוא מרובה־פנים:

(א) במרוצת השנים התקיימה פעילות לא מעטה של הבאת תרבות מן המרכז אל הפריפריה, המרוחקת ממרכזי אוכלוסייה – מתיאטרון למעברות ואומנות

²²³ אבקש להפנות, מתוך ספרות ענפה המחווספת למסמכי המדיניות הציבוריים של המדינות השונות, למאמרו הקצר של המוזיקאי ויליאם אוסבורן בנושא חשיבות החינוך לאומנות כחלק מן התמיכה באומנות ובתרבות בשיטה האירופית ותולדותיה, המתמקד במוזיקה – Osborne, לעיל ה"ש 94.

לעם ועד תרבות לישראל,²²⁴ הממלאת תפקיד דומה בשנים האחרונות. נוסף על זה, אמות המידה לתמיכה במוסדות ציבור בתחום התרבות כוללות תמריצים לפעילות המוסדות בפריפריה הגאוגרפית;²²⁵

(ב) שילוב הפריפריה ביצירה התרבותית ובצריכת התרבות: עידוד היצירה בפריפריה, קיום מוסדות תרבות בפריפריה ושילוב אנשי הפריפריה במוסדות ובתכנים. אמות המידה לתמיכה במוסדות ציבור בתחום התרבות כוללות תמריצים למוסדות שמרכז פעילותם בפריפריה. מינהל התרבות תמך במהלך השנים בהקמת מוסדות בפריפריה²²⁶ ובקיום פעילות תרבות כמו פסטיבלים בפריפריה, ואף יזם הקמת מוסדות ופעילות כאמור. עם זאת לא תמיד הייתה מודעות מספקת להבטיח את מעורבותם של תושבי הפריפריה ביצירה ואת שילובם בפעילות.²²⁷

224 וראו הסבר על חברת תרבות לישראל, באתר ההסתדרות הציונית העולמית.

225 תמריצים לפעילות בפריפריה היו גלומים באמות המידה לתמיכה במוסדות ציבור מאז קביעתם בתחילת שנות האלפיים, כחוספת ניקוד למוסד תרבות בעד פעילות בפריפריה. בחיקונים לאמות המידה שנקבעו בשנת 2016 החווסף "בונוס" ניקוד להופעות באזורי פריפריה רחוקה בגין הופעות ביהודה ושומרון, וכן הפחתת ניקוד בגין אי-הסכמה להופיע באזורי יהודה ושומרון. פסק הדין בעתירה שהוגשה כנגד שינויים אלה דן, בין היתר, בלגיטימיות קביעתם של תמריצים לפעילות בפריפריה, גאוגרפית וחברתית (בג"ץ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרת התרבות והספורט (פורסם בנבו, 13.5.2020).

226 לדוגמה, פעילות תיאטרון חיפה כדוגמת פרויקט נולה צ'לטון לתיאטרון בקריית שמונה בשנות ה-70 של המאה ה-20, וכן החממות לתרבות שהקים משרד התרבות, ביוזמת השר מתן וילנאי בראשית שנות האלפיים, ובהמשך ליוזמה של המחזאי יהושע סובול, כדוגמת "מרכז שלומי לעבודה ויצירה" ו"תיאטרון מ.ר.א.ה קריית שמונה". וראו צבי ינאי, "אינטרמצו עם נולה צ'לטון", **מחשבות** 46, עמ' 13-19 (1977); שוש ויץ "התיאטרון והחברה הישראלית: זיקת גומלין", סקירה חודשית, **ירחון לקציני צה"ל** 7 (1986) 20-31; "חיק מינהל תרבות - כנס באר שבע", **לעיל** ה"ש 182, עמ' 38 (2001); יהושע סובול, "הצעה לביזור הפעילות התרבותית היוצרת", תעודת תרבות - חזון 2000, **לעיל** ה"ש 196, עמ' 85-88. וראו גם "מחזה בהפקת תיאטרון מ.ר.א.ה מקריית שמונה יוצג בצוותא תל אביב" **הארץ** (9.9.2003).

227 לשאלת התרומה של פסטיבל ליישוב פריפריה ראו מאמרו הביקורתי של נפתלי שם טוב "פסטיבל עכו ורב-תרבותיות: התנגדות, מדיניות וקהילה מארחת" **מדיניות ציבורית ורב-תרבותיות** 155-192 (בשיר בשיר, גיא בן-פורת ויוסי יונה עורכים, 2016).

2. יחסי מרכז-פריפריה, חברתית ותוכנית

נושא זה הוא למעשה מקבץ סוגיות בתחום התרבות ומדיניות התרבות, השונות זו מזו, אך חגות כולן סביב תהליך ההתנערות מן הגישה ההגמונית לתרבות שהייתה מרכזית מאוד בישראל, ולפיה זוהתה פעילות התרבות ואיכותה עם תרבות מערבית ועם האינטלקטואליות המודרנית והפוסט-מודרנית. התרבות התמקדה בממסד תרבותי הומוגני בעיקרו, במרכז הארץ, ובמתאם עם ריבוד חברתי-כלכלי שאפיין את החברה הישראלית עד לפני כשני עשורים. בחינת היחסים מרכז-פריפריה במובן זה, הנעשית בעשור האחרון ביתר שאת, באה לידי ביטוי בכמה סוגיות, השונות זו מזו:

(א) תרבות הגמונית-תרבות מודרת: הרחבת הפעילות התרבותית שאינה באוריינטציה מערבית, תרבות שליוותה את תפוצות ישראל השונות, תרבות ים-תיכונית, תרבות מזרחית ותרבות ארצות ערב. סוגיה מרכזית היא השילוב של אלה בעשייה התרבותית והימנעות מתיוגן כ"פולקלור", המבחין אותן לכאורה מתרבות.²²⁸ הסוגיות כרוכות גם בכישלון "כור היתוך" שביקש ליצור חברה ישראלית שלובה ובה בעת הביא לדחיקת תרבויות שלא תאמו את ההטיה האירופוצנטרית שליוותה את עיצובו;

(ב) יחסי תרבות רוב-תרבות מיעוט: שאלת הלגיטימציה של תרבות בעלת אוריינטציה לא-מערבית מקבלת משנה תוקף כשמדובר בתרבות המיעוטים בחברה הישראלית, ובראשם המיעוטים הערבי, הדרוזי והצ'רקסי. המתחים שיסודם בסכסוך הפלסטיני-ישראלי מקרינים בעוצמה על שאלות חופש הביטוי והלגיטימציה של היצירה והאומנות של בני קבוצות מיעוט אלה.²²⁹ וגם על עצם הלגיטימיות של יצירה העוסקת בזהות לאומית של בני קבוצות אלה, אף אם

228 וראו לדוגמה סוגיית התמיכה בתזמורת האנדלוסית ובתזמורת מזרח-מערב ומעמדן, וכן התבססות פסטיבל העוד, פסטיבל הפיוט ופסטיבל הכליזמרים.

229 ולדוגמאות בולטות מן השנים האחרונות: שאלת הלגיטימיות של העלאת המחזה "הזמן המקביל" בתיאטרון אל-מידאן (להלן ה"ש 281); שאלת פרשנות יצירתה של המשוררת דארין טאטור ומעמד התבטאויותיה ברשתות החברתיות כפי שהשתקפו בהליכים המשפטיים (רע"פ 4419/19 מדינת ישראל נ' דארין טאטור (2019)).

אינה זהות ישראלית או שהיא מאתגרת אותה.²³⁰ מיתוג תרבות המיעוטים כ"פולקלור" והגבלתה במרחב הציבורי לתחום זה מצמצמים את התפתחות היצירתיות ככלי תרבותי זהותי ומגבילים את ביטוייה כחלק אינטגרלי מתחומי התרבות השונים בישראל. המתחים מתעצמים לנוכח הנפרדות ההותית והלאומית כמיעוט ומורכבות המימוש של זכויות תרבות קבוצתיות וזכויות של אינדיווידואלים בקבוצת המיעוט.²³¹ זוהי מורכבות רב-ממדית, שנוסף על עיצוב פעילות נפרדת, אוטונומית, היוצרת מרחב ביטוי בתחום התרבות הנפרדת ליחידי הקבוצה ומממשת את זכותם לתרבות ונוסף על סיוע לפעילות זו, מבוקש כי תקדם שילוב בפעילות תרבות כללית כדי ליצור מרחב תרבותי משותף ומשתף, דיאלוג בין-תרבותי וקידום מרחב אזרחי משותף;²³²

(ג) יחסי תרבות-דת: הרחבת תחומי התרבות, פעילות התרבות והגישה לתרבות מרחיבות גם את מעורבותם של יחידים מקבוצות שבעבר לא היה להן חלק בהוויית התרבות בישראל, כמו קבוצות דתיות וחרדיות מן האוכלוסייה היהודית וכן מקבוצות מיעוט שבהן לדת תפקיד נכבד בחיי החברה. פעילות תרבות ויצירה בקבוצות אלה מעוררת שאלות מורכבות נוכח השילוב עם פרקטיקות דת או עם הסיוע הציבורי לשירותי דת. אלה כרוכות בשאלות בדבר היחס בין רב-תרבותיות לערכים ליברליים המתעוררות גם במדינות אחרות: מהי הגישה המתאימה לתיאטרון או לקבוצות מחול אשר מבקשים לקיים יצירה על

230 ולדוגמאות בולטות, אף הן מן השנים האחרונות: לעניין יצירתה של עינת ויצמן ראו ג'יני אלעזרי, "עינת ויצמן: 'אני פגיעה, אבל לא אחזור בי מדעוטיי'", **אתר mynet** - ראש העין (29.4.2018); לעניין הקראת יצירות של מחמוד דרוויש ראו מקבולה נסאר, "הטעות של להקריא את מחמוד דרוויש למירי רגב" **אתר שיחה מקומית** (11.10.2016); לעניין יצירת הסרט "מגידו" ראו איתי שטרן, "במאי 'מגידו', איציק לרנר: 'אם יש סרט שמציג רע את מדינת ישראל - אין לו מקום'", **הארץ - תרבות** (29.3.2017).

231 וגם מורכבות שיוצרים בני קבוצות המיעוט מתמודדים עימה בחור קבוצתם. וראו ריאיון של שרה אוסצקי-לזר עם סעיד אבו-שקרה, מייסד ומנהל גלריה אום אל-פחם, **מנבר-במה**, גיליון שישי (23.5.2016). ראו גם איתמר חדד "זעם באום אל-פחם על הסרט ילא פה, לא שם! 'להחרים אותי' וואלה!" (9.1.2017).

232 וראו קרייני, לעיל ה"ש 58.

טוהרת בני מין אחד מטעמי דת או הופעות בפני בני מין אחד בלבד?²³³ האם תמיכה בפעילות תרבות המקדמת היבטי הדרה אלה עולה כדי לגיטימציה לפרקטיקות הדרה לא ליברליות? האם לאפשר את מימוש הזכות לתרבות, לביטוי אוטונומי ולחופש יצירה של קבוצות מיעוט המקיימות פרקטיקות הדרה מסוג זה?

3. הערכת תרבות (תרבות "גבוהה"/"נמוכה"; "פופולריות"/"איכות")

סוגיית הערכתה של תרבות מלווה את תחום התרבות והאסתטיקה בכלל ואת תחום מדיניות התרבות בפרט. אך אם אין עוד הסכמה לסיווגים יחסיים כמו "גבוה/נמוך", הרי שטבע הדברים ומגבלת המשאבים מחייבים את המימון הציבורי במימון המגדיר ומעריך באופן יחסי את הראוי לתמיכה. כאמור, ההצדקה למימון תרבות בכספי ציבור יסודה בקושי המובנה של תרבות להתקיים, להתפתח ולהיות נגישה לכלל הציבור, בהיעדר סיוע. בזה נבדלת פעילות תרבות מפעילויות פנאי ובידור, שיכול שיתקיימו בתחומי התרבות המובהקים, אך הבנייתן מאפשרת מעצם טיבן את קיומן המסחרי. בהקשר השיח הנוכחי והכריכה הסוציו־פוליטית בין סוגיות המרכז-פריפריה השונות, נדמה לעיתים כי ההצדקה לתמיכה בתרבות מחייבת תמיכה בתרבות פופולרית, לטובת התיקון

233 תיאטרון אספקלריא, המגדיר עצמו תיאטרון יהודי, מעלה בין היתר הצגות המיועדות לנשים (ראו באתר התיאטרון). כן ראו על "תיאטרון שחרית" לנשים – אבנר שאקי "יוצרות התיאטרון היהודי לנשים בלבד: 'הרגשנו כמו קפיצה מצוק ענק'" אתר הידברות (18.12.2016); ידיעה מטעם מערכת אתר במה על הצגה לנשים בלבד שתועלה ב־1 ביוני 2017 – "מרכז תיאטרון עכו מציג הצגה דתית פמיניסטית של קבוצת 'נשים' המורכבת מנשים דתיות וחילוניות", אתר במה; אסף נחל "לראשונה בפסטיבל עכו: הצגה לנשים בלבד" סרוגים (18.9.2017); ריאיון עם מייסד תיאטרון אספקלריא רון שוורץ "הבית היהודי: הכירו את התיאטרון הירושלמי אספקלריא" גלובס (30.1.2014). כן ראו על אנסמבל מחול "כעת" לגברים, באתר פרויקט בין שמיים לארץ; אורה ברפמן "בין שמיים וארץ: תכנית א': להקת 'נהרה', וסולו של תמי יצחקי. תכנית ב': 'אנסמבל כעת'. מוזיאון תל אביב, 11/1/17", אתר ריקודיבור (16.1.2017) (על להקת נהרה שבה רוקדות נשים בלבד). וראו גם אילן סבן "הקצאת משאבי ביטוי, פגיעה ברגשות והשפעה על תרבות בחברה שטועה העוברת שינוי: תיאטרון עירוני בעיר מתחרדת" עיוני משפט ל"ג 473-504 (2010).

החברתי.²³⁴ אלא שהסטטוס כספי ציבור למימון פעילות שאינה טעונת מימון ביסודה, ואף אם היא מיועדת לקבוצות בפריפריה, ממשיכה להנציח פערים תרבותיים במובנם העמוק: היא באה על חשבון יצירה וביטוי תרבותי בתחומי התרבות הלא מסחריים ועל חשבון פיתוח פעילות תרבות מגוונת, לרבות בעבור הפריפריה, בשיתוף הפריפריה ועל ידי הפריפריה.²³⁵

4. חדש מול ותיק

שאלה אוניברסלית זו מחייבת התמודדות עם אתגרים רבים: איזון מתאים בין חדשנות ואומנות ניסיונית לבין קלסיקה ומורשת תרבותית; אמצעים להבטחת קיום והתפתחות של יצירה ויוצרים צעירים, מחדשים, המאתגרים את השפה האומנותית ההגמונית; התפתחות וחינוך בתרבויות שסבלו מהדרה או בתרבויות מיעוט מבלי לאבד את ייחודן; השתלבות מוסדות חדשים במפת המשאבים הציבוריים מבלי לזנוח אוצרות תרבות ויצירה של דורות קודמים ותרבויות אחרות כמקור ידע, כמקור השראה וכמקור התייחסות. טיבה של האנושות ושל הרוח האנושית להתפתח במעלות, על כתפי הדורות הקודמים והממסד האומנותי הוותיק. המוסדות ואנשי המקצוע רבי-הניסיון הפועלים בהם משמשים אמצעי לכך, כמו גם מוסדות תשתית ומורשת, כדוגמת מוזיאונים. מתח מתמיד אשר הממסד הוותיק שרוי בו, בין תפקידו ככך, עוגן להבטחת תשתית בת-קיימה שעל בסיסה יהיו פיתוח והתחדשות, לבין היותו המייצג של תרבות הגמונית, שמרנית, אליטיסטית, חסרת השראה, השומרת על קיומה על חשבון אפשרות ההתפתחות של מי שאינו חלק ממנה.

234 כך, הנמקותיה של השרה רגב למימון משרדה, במסגרת פעילות "לא לדאוגוסט", של הופעת זמרים פופולריים מסחרית לפני קהל בפריפריה, בכתבה "לא לדאוגוסט" - שבועיים שלמים, 24 שעות ביממה של פעילויות תרבות וספורט חינם לכל המשפחה", האתר הקהילתי של שכונת דרום תל-אביב (10.8.2015).

235 ליישום גישה רב-תרבותית ראו שם טוב, לעיל ה"ש 227, בעמ' 155-192.

5. מקומיות למול גלובליזציה וסוגיות אוניברסליות נוספות

קביעת האיזון בין מקומיות לגלובליזציה, פתיחות לאומנות העולם העדכנית ולתרבויות העולם העתיק; עידוד תרבות בקהילה ויצירה אומנותית של חובבים ועוד.

הסוגיות שונות מאוד זו מזו, אך גם כרוכות זו בזו במידה רבה בשל אפיוני החברה הישראלית, ההיסטוריה שלה ותהליכים המתרחשים בה. כריכתן יחדיו מעצימה ומקטבת לעיתים את הדיון הציבורי במידה המקשה עיצוב מדיניות תרבות מתאימה והפרדתה מסוגיות פוליטיות המצויות על סדר היום הציבורי.²³⁶ עיקר ביטוין של הכרעות בשאלות אלה מצוי כיום בקריטריונים לתמיכה בתחומי התרבות השונים ובאופן ההקצאה בפועל של תקציבי הממשלה. השינויים באמות המידה לתמיכה והפרסומים על אודות פרויקטים אחרים שמשרד התרבות והספורט מקדם הם עדות להכרעות המתקבלות מעת לעת בנושאים אלה ואפשר להסיק מהם שקיימת מדיניות בפועל, הגם שמדיניות התרבות בישראל אינה סדורה לעת עתה ואינה חשופה לדיון ציבורי.

מעמד המועצות הציבוריות בסוגיות ציבוריות בתחום התרבות

השיח הציבורי בסוגיות שתוארו לעיל ובסוגיה הטעונה של יחסי שלטון ותרבות מובל בשנים האחרונות בידי שרים בממשלה, ובראשם השרים הממונים על משרד התרבות והספורט. קולן של המועצות הציבוריות בתחומי התרבות, הפועלות לפי חוק, ובראשן המועצה הישראלית לתרבות ואמנות, כמעט שאינו נשמע. המועצות אינן מקיימות דיונים ציבוריים הפתוחים לקהל ואינן מעמידות

236 לעניין יוצרים ויצירה הכרוכים בזיהוי פוליטי ימני, הערכה של איכות אומנות בשדה האומנות ומשמעותן של יוזמות ממשלתיות כמו פרס היצירה בתחום הציונות: ראו מאמרו של שפרבר, לעיל ה"ש 27.

לעיון הציבור או לתגובותיו ניירות עמדה ומסמכי מדיניות – לא לעניין עקרונות מדיניות התרבות והסוגיות הערכיות והחברתיות הנלוות אליהן ולא בשאלות הרגישות המצויות על סדר היום הציבורי והפוליטי ואשר עניין חופש הביטוי ומימון התרבות.

מעמד המועצות הציבוריות בתחום התרבות, ובראש ובראשונה המועצה הישראלית לתרבות ואמנות, נחלש במידה רבה בשנים האחרונות. הזיקה ההדוקה שבין הממסד האומנותי להגמוניה האומנותית ששלטה בעבר עלתה בקנה אחד עם מעורבות ודומיננטיות של אנשי מקצוע ואנשי ציבור בעלי מעמד במועצות הציבוריות, בדומה לתהליכים שחלו במדינות אחרות.²³⁷ מינהל התרבות וכן השרים והמנכ"לים נטו לכבד את החלטותיהם של אנשי המקצוע ואנשי הציבור ואת עמדתן של המועצות, וראו חשיבות בציון תמיכתן או אף מקומן כיוזמות של מהלכים.

לא זה המצב לעת הזו. עם הרחבת השיח החברתי בדרישה לגיוון המרחב התרבותי בישראל והביקורת נגד ההגמוניה השלטת בו, הושם הדגש על ייצוגיות ומגוון גם במינוי חברי המועצה. בה בעת, פחת איושה בחברים בעלי מעמד ציבורי בולט בתחומי התרבות והיכרות מוקדמת עם תחומיה השונים או בעלי כישורים מקצועיים לעיסוק בסוגיות שהיא נדרשת להן. דא עקא שדומה כי מינהל התרבות, מנכ"ל המשרד או השרה אינם מתנאים בהחלטות מועצות התרבות, אינם מבקשים להסתמך עליהן, להפנות את הציבור לשיח עימן או לחשיבות ציבורית של מעמדם והחלטותיהן. הגיעו הדברים לידי כך שההפך היה הנכון: ביקורת שהשמיעו חברים במועצה הישראלית לתרבות ואמנות זכתה לגינוי מצד ראשי המשרד ולאיום בפיטוריהם לטובת מינוי מי שסייעו לשרה בהגשמת מדיניותה.²³⁸ אציין כי לפי הוראות חוק תרבות ואמנות, את חברי המועצה הישראלית לתרבות ואמנות ממנה הממשלה לפי הצעת שרת התרבות והספורט. בגיבוש הצעת השרה לממשלה מוטלת על השרה חובה להיוועץ בארגונים המייצגים יוצרים, אומנים ועוסקים בתחומי תרבות ואמנות

237 וראו לדוגמה באנגליה, לעיל בפרק "עקרון הריחוק כמטחוי זרוע".

238 יאיר אשכנזי "רגב במועצה לתרבות: אישם מדיניותי גם בלעדית, מי שלא מחאים לו – שיפנה מקומו" הארץ (9.3.2016).

ובגופים ציבוריים מתחומי התרבות והאומנות, הנקבעת על ידו/ה.²³⁹ במדינות אחרות, כפי שהראיתי לעיל, נערך שידוד מערכות, ובעקבותיו מועצות ציבוריות משקפות בהרכבן מרחב רב-תרבותי, מגוון ופריפריה בשיח המערב את הציבור, ואינו כבול לשיח הגמוניות ותיקות. החשיפה לביקורת הביאה לטיוב פעולת המועצות והותירה אותן בעלות מעמד ציבורי ובעלות סמכויות.

במצב הקיים עקרון הריחוק למעשה אינו חל, הן בשל נוכחותה המוגבלת של המועצה הישראלית לתרבות ואמנות בשדה התרבות בכלל ובנושאי התמיכות בפרט בשל סמכויותיה המוגבלות, והן בשל מעורבותו הגוברת של הדרג הפוליטי בהכרעות פרטניות של הדרג המקצועי. על פי המצב המשפטי הקיים, ההכרעות בענייני תמיכות בתחום התרבות אינן שונות מהחלטות תמיכה במוסדות ציבור בתחומים אחרים: הן נתונות לוועדת התמיכות המשרדית שבה חברים נציגי הדרגים המקצועיים ושומרי הסף, ובראשה עומדים לא אחת בעלי משרות אמן, כמו מנכ"ל המשרד. יתרה מזאת, לא אחת מושמעות עמדותיו של הדרג הפוליטי בדבר זכאות לתמיכות של מוסד תרבות זה או אחר, ואנשי המקצוע מודעים אפוא היטב לציפיות הדרג הפוליטי בהתייחס לתמיכות מסוימות. כל עוד היה בפועל משקל להמלצות אנשי הציבור במועצה לתרבות על ועדותיה, שימשה ועדת התמיכות בעיקר כלי מינהלי להבטחת תקינות מינהלית לרבות לבחינה כוללת של סבירות שיקול הדעת המקצועי, אך בלא לעסוק בפרטי שיקול הדעת המקצועי והאומנותי. אולם בשל היחלשותה הניכרת של הספרה הציבורית והגברת המעורבות הפוליטית בפעולת ועדת התמיכות, מעמדם של השיקולים המקצועיים וריחוקם מהשפעות פוליטיות נתונים בספק רב.

ההשוואה בין מופעה של המועצה הישראלית לתרבות ואמנות במצבה הנוכחי במרחב האינטרנטי לבין מופען של מועצות לתרבות במדינות אחרות מעידה בבירור על ההבדלים. שיטוט בין אתריהן של מועצות אחרות מעלה שקיפות דיווחית נרחבת, שיתוף ציבור ופעילות מקיפה.²⁴⁰ לעומת זאת למועצה לתרבות ואמנות אין אתר אינטרנט משל עצמה, והמידע (המצומצם מאוד) על פעילותה מופיע באתר משרד התרבות והספורט בלבד; המועצה אינה מפרסמת ניירות

239 ס' 2(א) ו-4(ד) לחוק התרבות והאמנות.

240 וראו הטקסט לעיל, ליד ה"ש 135-137.

מדיניות, תוכניות עבודה או מחקרים; המועצה אינה מקיימת דיונים ציבוריים ואינה מזמינה את הציבור להשתתף בכתב או בעל פה בדיונים;²⁴¹ המועצה אינה מפרסמת את תוכניות ישיבותיה, וסיכומים של ישיבותיה החלו להתפרסם מחדש בסדירות רק בשנת 2017 (ככל הנראה בהשפעת עתירה מינהלית של איגוד הציירים והפסלים)²⁴² ואף זאת לתקופה מוגבלת בלבד;²⁴³ המועצה אינה מפרסמת את רשימת ועדות המשנה שהיא מקיימת, את שמות חבריהן ואת סדרי עבודתן,²⁴⁴ ואינה מפרסמת לציבור טיוטות של המלצות וייעוץ שהיא מעניקה לשרה ולממשלה לפי סמכויותיה, או את נוסחן הסופי כאמור. לסיכום, המועצה אינה נוכחת נוכחות של ממש בדיון הציבורי על מדיניות תרבות או מימון תרבות, וחוסר השקיפות של פעולתה אינו מאפשר לדעת מהי מידת המקצועיות של פעולתה באותם התחומים שבהם היא פועלת ומהי מידת עצמאותה מן הדרג הפוליטי ואי־תלותה בו.

241 לדוגמה, פניית משרד התרבות לציבור להביע דעתו בעניין חלוקת כספי תמיכה למוסדות תרבות מחודש יוני 2015. מצוין בה כי "השרה מעוניינת לקבל את עמדות הציבור [...] לצורך גיבוש מדיניות המשרד בנושא התמיכות בתחום התרבות. העמדות יידונו בוועדה בראשות ד"ר חיים פרלוק, יו"ר המועצה הישראלית לתרבות ולאמנות" (הייתה זמינה לצפייה בשנת 2018 באתר ארכיב משרד התרבות, בשקף שאינו עוד לצפייה). יו"ר המועצה הישראלית לתרבות ואמנות מוזכר, אך המועצה אינה זו המזמינה את הדיון, אינה מקיימת הדיון ואינה המבקשת את עמדות הציבור, הגם שהיא מועצה ציבורית, ותפקידה לפי חוק הוא לייעץ לעניין מדיניות רב־שנתית, מדיניות תמיכה ואמות מידה לתמיכה.

242 חן מענית "המלחמה בין האמנים למירי רגב לא פוסקת: הפעם בביהמ"ש" גלובס (5.3.2017); עת"מ 36115-07-16 האיגוד המקצועי של האמנים הפלסטיים בישראל ואחי' נ' המועצה הישראלית לתרבות ולאמנות ואחי' (2017) (פורסם באתר תולעת המשפט. קום). ההחלטה נחנה חוקף של פסק דין להסכמה פרטנית להעמדת פרוטוקולים והחלטות מסוימות לעיון העותרים. פרוטוקולים אלה זמינים במועד פרסום מחקר זה באתר מידע לעם, עמותת הצלחה, בלויית מכתב משרד התרבות והספורט, מיום 26.2.2017, לעו"ד אלעד מן, במענה לבקשת חופש המידע שהגיש מטעם העמותה.

243 פרוטוקולים קודמים, מן השנים 2010-2011 בלבד, היו זמינים באתר ארכיב המשרד ונצפו לאחרונה בחודש אפריל 2018, אך אינם זמינים עוד. נכון למועד פרסום מחקר זה לא ניתן למצוא באתר המשרד פרוטוקולים כלשהם של המועצה, נוכחיים או קודמים.

244 נדרש במסגרת העתירה המינהלית, לעיל ה"ש 242, וניתן לעותרים פירוט חלקי בלבד של שמות חברי המדור, ללא ציון כישוריהם ומומחיותם. שמות חברי המדורים אינם מתפרסמים לציבור נכון לעת פרסום מחקר זה.

יחסי שלטון מרכזי- שלטון מקומי בתחום התרבות

לפי המגמות בעולם, גם בארץ נודעת משמעות רבה לפעולתו של השלטון המקומי בתחום התרבות וליתרונות הטמונים בה. קרבנם של גופי השלטון המקומי לקהילה, לצרכיה הקונקרטיים ולאמצעים המקומיים מאפשרת השתתפות ושותפות, עידוד יצירה וצריכה וביטוי מגוון.

רשויות שלטון מקומי מקיימות פעילות מגוונת בתחום התרבות. בחלק מן הרשויות המקומיות פעילות התרבות היא רכיב מרכזי וממטרותיה המוצהרות של הרשות, משמשת לפיתוח הרשות, למיצובה ולדימויה, וכן להרחבת מקורות ההכנסה שלה. לירושלים ולתל אביב מקום ומעמד מרכזיים בתחום התרבות, ברמה הלאומית, כל אחת על פי אופייה וייחודה. עיריות אלו משקיעות משאבים רבים בנושאים אלה, כאשר לירושלים, בשל מעמדה כבירת ישראל, מוקצה בתחום זה גם תקציב ממשלתי ייעודי נכבד. על מקומה של תל אביב כעיר העברית הראשונה במפת התרבות הישראלית ובהיותה מרכז תוסס לעשייה תרבותית כבר הורחב בחלקים קודמים.

ערי המטרופולין האזוריות האחרות, חיפה ובאר שבע, מקיימות מוסדות תרבות מרכזיים ובעלי חשיבות – תיאטרונים, תזמורות ומוזיאונים. גם רשויות מקומיות קטנות יותר מייחסות חשיבות רבה לפעילות בתחום התרבות, לתושביהן וברמה האזורית והארצית. מהלך חשוב ידוע עשתה העיר חולון למיצובה בתחום התרבות, בהבליטה תרבות לילדים. אירועים כפסטיבלים מזוהים עם רשויות מקומיות שקידמו אותם כדוגמת פסטיבל הכליזמרים בצפת, פסטיבל המשוררים במטולה או פסטיבל תיאטרון הרחוב בבת-ים. הקמת אולמות מופעים ומרכזי תרבות המשמשים מרכז אזורי למופעים היא לא אחת נושא לתחרות על משאבים בין רשויות מקומיות שכנות.

מיסודה פעילות התרבות בשלטון המקומי ממומנת ממקורותיו של השלטון המקומי, ולפי שיקול דעת הרשות המקומית לפי הדין החל עליה, לפי סדר העדיפויות שקבעה ולפי המקורות העומדים לרשותה. דא עקא שקרבתה של הרשות המקומית לתושבים אינה מבטיחה שקיפות או שיתוף של תושבי

הרשות בהליכי קבלת ההחלטות או ביסוס סדור ומקצועי של החלטותיה. בשונה מהליכי הביזור החלים באירופה, בישראל איננו עדים לביזור הכורך עימו בהכרח הרחבה של השתתפות התושבים ושל ייצוגיותם.²⁴⁵

נוסף על זה, משרד התרבות נוקט בשנים האחרונות מדיניות להגדלת התקציבים המיועדים לפעילות תרבות באמצעות רשויות השלטון המקומי והקצה לכך חלק ניכר מהגדלת תקציבי התרבות. בכך נוצרת זיקה מוגברת בין מדיניות משרד התרבות לפעילות השלטון המקומי בתחום.²⁴⁶ הגם שאת המדיניות הזו מנחה רצון מוצהר בהרחבתה של פעילות התרבות בפריפריה, אופן ההבניה שלה נושא בחובו חסרונות:

(1) סינרגיה סמויה בין שיקול הדעת של השלטון המרכזי לבין זה של השלטון המקומי, מכוח התלות וההשפעה של הגוף המתקצב. כידוע, היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי מתקיימים גם ברובד הפוליטי בין שרים לראשי רשויות מקומיות;²⁴⁷

245 ניסיון מעניין לכך הם המינהלים הקהילתיים שעיריית ירושלים הקימה ותקצבה, בדגש על שותפות של תושבי השכונות, שהניבו בין היתר יוזמות בתחומי התרבות. כך, פרשה פאב המפלצת בקריית יובל: ליזי זהר "אמנם חברי פאב המפלצת סיפקו את כל האישורים כנדרש, אבל פאב המפלצת קיבל הוראת סגירה מיידית בשבוע הבא: העתירה לביית המשפט "אתר יובלים - מנהל קהילתי (24.5.2017); מעורבות המינהל הקהילתי לב-העיר בפרויקט "תמונה באבן" שיזמו כמה משפחות: דוד הכהן "תמונות באבן בשכונת אהל משה בירושלים" ynet (5.3.2006); הפרויקט בשיתוף שיקום גן התות בשכונת אחרת: יואב גיל "אחרי עשור של הזנחה: גן התות המיתולוגי שבשכונת נחלאות צפוי לעבור שיפוץ יסודי" mynet - jerusalem (9.10.2017). לעניין הליכי השיתוף ראו דוח מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007".

246 בפרויקטים כדוגמת "לא לדאגוסט", לעיל ה"ש 234, ובתוכנית העבודה ל-2018 ועוד. וראו למשל תקנת סל תרבות עירוני (סל"ע) 2017 לתמיכה בפעילות תרבות ברשויות מקומיות (המחולקת לפי מבחני תמיכה בסל תרבות עירוני (סל"ע), לפי הוראת תכ"ם מס' 6.2 (תמיכות מתקציב המדינה בגופים אחרים). התקנה מוצגת כחלק ממדיניות המשרד: פתיח מנכ"ל משרד התרבות, ספר תוכניות העבודה הממשליות לשנת 2018, בעמ' 773: "בנוסף, אנו ממשיכים ליישם ולהעמיק את הפעילות מול הרשויות המקומיות. זאת באמצעות מבחן התמיכה סל"ע (סל תרבות עירוני). מבחן זה מאפשר לרשויות המקומיות לקיים פעילות תרבותית, העולה בקנה אחד עם האופי והצרכים המיוחדים של כל רשות, בדגש על הפריפריה".

247 כך, ניסיונה של שרת התרבות להשפיע על שיקול דעתם של ראשי רשויות ועמדת היועמ"ש, להלן ה"ש 275.

(2) צמצום המשאבים הציבוריים המופנים לפרויקטים תשתיתיים בתחום התרבות, למוסדות תרבות ולפרויקטים של פיתוח וזימות נוכח מדיניות המשרד להקצות סכומים ניכרים לרשויות מקומיות, ובכך לפעול לפיזור התקציבים החדשים לתקציבים קטנים יחסית, בעיקר לעידוד אירועים ופרויקטים קצרי טווח;

(3) צמצום ההשפעה המקצועית והציבורית על קבלת החלטות ומדיניות תרבות בהסתכלות מתכללת. המועצה הישראלית לתרבות ואמנות אינה מעורבת בייעוץ לרשויות המקומיות בדבר השימושים והתכליות שהן מבקשות. היעדר הסתכלות מתכללת עלול לפגום גם במתן מענה לקבוצות או לענפי תרבות שאין להם ייצוג מקומי מספק ברשויות המקומיות השונות והם פזורים ברחבי הארץ.²⁴⁸

חשיבות רבה נודעת לשימור שיקול הדעת העצמאי של הרשות המקומית כרשות שלטונית נפרדת מן הרשות השלטונית הארצית וליתרונות הנובעים מיכולת השלטון המקומי לפעול בשיתוף הקהילה המקומית ולקידום האינטרסים שלה אגב ביסוס מערכי שיתוף והיועצות ציבורית ומקצועית. בכל אלה יש כדי לאפשר מעורבות אותנטית בענייני התרבות המקומיים.

כל זאת בנפרד ממדיניות התרבות של השלטון המרכזי, גיבושה ומימושה, שעליהם להתקיים בנפרד ולכוון אל ההסתכלות הכללית, התשתיתית וארוכת הטווח מחד גיסא, כדי להבטיח מענה למגוון הכולל של קבוצות האוכלוסייה, ענפי התרבות ותחומי העשייה וצורכיהם מאידך גיסא.

משפט ומדיניות התרבות

כעולה מן המתואר עד כה, השיח המשפטי אינו זר לתחום התרבות. הענקת תקציבי תמיכות למוסדות הציבור וגם מעורבות המדינה במימון ובסיוע אחר

248 לחשיבות הראייה המתכללת במדיניות תרבות ראו גם את פסק הדין בפרשת הבית הפתוח, לעיל ה"ש 211.

מלווה בהסדרים הקבועים בדין, במימוש זכויות הנתונות לאזרחיה ולתושביה ובקיום חובות החלים על גופי השלטון.

חקיקה בתחום יחסי השלטון ותחום החרבות

עד שנות ה־90 של המאה ה־20 היו דברי החקיקה הייחודיים לתחום יחסי השלטון והחרבות מועטים מאוד ולא הסדירו אלא חלק קטן ממכלול יחסי השלטון ותחומי החרבות. דברי החקיקה הרלוונטיים העיקריים היו פקודת הראינוע ופקודת ההצגות הציבוריות (ביקורת) משנת 1927, שמכוחן היה אפשר למנוע הצגת סרטים ומחזות. מאוחר יותר הותקנו תקנות המועצה לביקורת סרטים ומחזות בשנת 1979; בשנת 1991 בוטלה פקודה ההצגות הציבוריות (ביקורת), וסמכות המועצה נותרה לפי התקנות לסרטים בלבד; החקיקה בתחום תשתיות החרבות כללה את חוק הספריות הציבוריות, התשל"ה-1975, את חוק המוזיאונים, התשמ"ג-1983, ואת חוק המוסד העליון ללשון העברית, התשי"ג-1953.

בשנת 1989 חוקק חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989, אשר אפשר לקבוע הנחות לאזרחים ותיקים במופעי חרבות. רק כעבור כששור הותקנו תקנות אזרחים ותיקים (הנחות למופעי חרבות ולמוזיאונים), התשנ"ח-1998, אשר הסדירו את מתן ההנחות.

להשלמת התמונה נזכיר כי באותן שנים יוסדו מוסדות תשתית ומורשת תרבותית: חוק יד בן־צבי, התשכ"ט-1969, וחוק דוד בן־גוריון, התשל"ז-1976.

למן ראשית שנות ה־90 של המאה ה־20 הורחבה החקיקה בתחום במידה ניכרת, ונקבעו דברי חקיקה נוספים לתחום החרבות: חוק הקולנוע, התשנ"ט-1999; חוק חרבות ואמנות, התשס"ג-2002; תיקון חוק זכויות סטודנט, התשס"ז-2007 בשנת 2010, שהקנה לשר החרבות סמכויות לעניין מוסדות לאומנות, והותקנו תקנות זכויות סטודנט (תנאים להיחשב מוסד לאמנות), התשע"ה-2014; חוק להגנת הספרות והסופרים בישראל (הוראת שעה), התשע"ג-2013 (בוטל בשנת 2016); חוק הגנה על זכויות אמנים במוסיקה, התשע"ז-2017.

מוסדות תשתית ומוסדות לקידום מורשת תרבותית רבים הוקמו בשנים אלה על פי חוק: חוק הרשות הלאומית לחרבות היידיש, התשנ"ז-1996; חוק הרשות

הלאומית לתרבות הלידנו, התשנ"ז-1996; חוק המועצה להנצחת מורשת יהדות ספרד והמזרח, התשס"ג-2002; חוק הרשות הלאומית למורשת יהדות בוכרה, התשס"ז-2007; חוק הרשות הלאומית למורשת יהדות לוב, התשס"ז-2007; חוק המרכז למורשת הדרוזים, התשס"ז-2007; חוק המוסד העליון ללשון הערבית, התשס"ז-2007; חוק מרכז זלמן שזר לחקר תולדות העם היהודי, התשע"א-2010; חוק המרכז למורשת יהדות אתיופיה, התשע"ב-2012.

נוסף על אלה נקבעו מאז תחילת שנות ה־90 הסדרים רוחביים לעניין מימון ממשלתי של מוסדות ציבור אשר היו בעלי השלכות חשובות על מימון מוסדות ציבור בתחום התרבות: סעיף 3א חוק יסודות התקציב, אשר הזכר כבר וחוקק בשנת 1992; סעיף 3ב לאותו חוק, אשר חוקק בשנת 2011, והחוק למניעת כגיעה במדינת ישראל באמצעות חרם, התשע"א-2012.

פסיקת בית המשפט העליון בנושאי מימון תרבות

עד שנות ה־90 של המאה ה־20 לא הייתה פסיקה מנחה רבה בתחומי מימון תרבות. הפסיקה בתחומי תרבות ויצירה נדרשה בעיקר לשאלת אופן הפעלת הסמכות לפי פקודת הקולנוע ופקודת ההצגות הציבוריות (ביקורת) והנחתה את הפעלתה לפי העקרונות המשפטיים שגובשו בנוגע לחופש הביטוי. כך הגבלת הביטוי גם בתחומי התרבות והיצירה תיעשה רק כאשר קיימת סכנה ברורה ומיידית לשלום הציבור או לביטחוננו או כאשר הפגיעה ברגשות הציבור היא במידה שלא ניתן לסבול אותה בחברה דמוקרטית.²⁴⁹ עקרונות אלה מוסיפים להתקיים בפסיקת בית המשפט העליון.²⁵⁰

מבין אותן הכרעות משפטיות נדירות שבחנו סוגיות של מימון תחום התרבות עד שנות ה־90 יש להזכיר את פסק דינו של בית המשפט העליון בפרשת **פסטיבל אברגוש**.²⁵¹ חשיבותו של פסק הדין היא ברבדים מספר שבהם מומחשת עוצמת

249 כדוגמת בג"ץ לאור, לעיל ה"ש 191; בג"ץ Universal City Studios 806/88 Inc. נ' המועצה לביקורת סרטים ומחזות, פ"ד מג(2) 22 (1989); בג"ץ 4804/94 חברת סטיישן פילם בע"מ נ' המועצה לביקורת סרטים, פ"ד נ(5), 661 (1997).

250 בג"ץ בכרי, לעיל ה"ש 21.

251 פרשת פסטיבל אברגוש, לעיל ה"ש 161.

השינוי שעברו מאז תחום התרבות ומימונו והשיח המשפטי והציבורי בנושאים אלה. בית המשפט דחה את עתירתו של הפסטיבל לקבל תקציב מן המשרד. השופט קיסטר, שכתב את פסק הדין העיקרי, התבסס על הגישה שמוזיקה כנסייתית המוצעת במסגרת הפסטיבל מסווגת לתחום הפצת דת, נושא שהמדינה רשאית לנקוט בעניינו מדיניות אי-עידוד. השופט קיסטר הבחין בין גופים ציבוריים או מעין-ציבוריים גדולים, המיועדים לציבור הרחב ומציעים מגוון סוגי תרבות, ושהמדינה מסבסדת את פעולתם בתחום התרבות, לבין אמרגנים פרטיים שאין להם זכות קנויה לסיוע המדינה, וכן קבע כי המדינה רשאית לקבוע סדרי עדיפויות לתמיכה בתחומי תרבות, לרבות לשם עידוד קידומה של זהותו התרבותית של העם ועידוד קבוצות אוכלוסייה נזקקות או שמצויות בפריפריה. השופט ויתקון הצטרף לעמדת השופט קיסטר והדגיש כי תמיכה במוסדות היא עניין שבשיקול הדעת של הרשות המבצעת, והגם שיש מקום לתהיות, בית המשפט יימנע מלהרהר אחר תבונתה. עמדת המיעוט בפסק דינו של השופט חיים כהן התבססה על סיווג הפסטיבל כאירוע תרבות ואומנות והחילה עליו עקרונות של חופש ביטוי. השופט חיים כהן מדגיש בפסק דינו את ההיזקקות של מוסדות תרבות לתקציב ואת חובת המתקצבים להימנע ממעורבות פוליטית ואידאולוגית בתוכן הפעילות. השופט כהן מקביל את חופש התרבות לחופש האקדמי של המוסדות להשכלה גבוהה, שאף הם זקוקים לתקציבים ציבוריים לקיומם וחשופים לחשש של ניסיונות השפעה פוליטית על תוכן פעילותם ולצנזורה שלטונית.

הגם שנקודת המוצא כי אין לאדם זכות קנויה לקבלת תמיכה מהמדינה חוזרת בפסיקה מאוחרת, הרי שבמובנים לא מבוטלים מקבלת גישת השופט חיים כהן משנה תוקף מאז חקיקת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב בשנת 1992 וחוק יסודות כבוד האדם וחירותו באותה השנה. פסיקה מקיפה נקבעה במהלך השנים בנושאי כבוד האדם, חופש הביטוי, חופש הביטוי האומנותי וזכותם של מוסדות ציבור לקבל תמיכה על בסיס קריטריונים ענייניים ושוויוניים.

חקיקת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב והחלת עקרון השוויון על תמיכות המדינה במוסדות ציבור שינו מהותית את השיח המשפטי בתחום מדיניות התרבות ומימון תרבות. בין היתר, ההסדרים העניקו לגופי תרבות במה משפטית לבירור טענות לאפליה ודרישות לתקצוב. למשל, פסק הדין בפרשת **תיאטרון**

ארצי לנוער,²⁵² שהוזכר לעיל, צמצם עד מאוד, על סמך עקרון השוויון, את הלגיטימציה לכאורה שנתן בית המשפט בפרשת פסטיבל אברגוש²⁵³ למדיניות המעדיפה מוסדות ציבוריים או מעין-ציבוריים מרכזיים וותיקים על פני יוזמות וגופים חדשים, באמצעות ניתוח השאלה מהי קבוצת השוויון הרלוונטית וסיווגה על פי אופייה המרכזי של פעילות המוסד כתיאטרון.

גישת בית המשפט העליון השתנתה שינוי יסודי גם באשר לשיקולי המדיניות שהמדינה רשאית לשקול בבואה להחליט על חלוקת תקציבים, ומדיניותה נבחנת גם על פי מידת הקיום של עקרונות יסוד נוספים. עוצמת השינוי מומחשת בפרשת הבית הפתוח,²⁵⁴ שבה דחה בית המשפט העליון את עמדתה של עיריית ירושלים כי אין היא מחויבת במתן סיוע תקציבי למועדון נוער גאה במסגרת תקנת תמיכה המסייעת למרכזי נוער וקהילה. עמדת בית המשפט העליון התבססה על הזכות לתרבות בחברה ליברלית ועל חובתה של הרשות השלטונית לתת מענה למגוון קבוצות אוכלוסייה וצרכים שיהיה ענייני ושוויוני, ובהקשר הנדון שם – גם לקבוצות אוכלוסייה הפזורות ברחבי העיר אשר המנהלים הקהילתיים אינם יכולים לספק להן מענה.

לכאורה היה אפשר לטעון לקיומה של דיכטומיה בפסיקה הישראלית בין הגנה על חופש הביטוי בתרבות ובאומנות, כחירות, והגבלות ניכרות על מניעתו למעט מטעמים מיוחדים ביותר, לבין מנגנוני סיוע ותמיכה כלכליים למוסדות התרבות שהמדינה מקיימת על פי מדיניותה, ללא שהיא מחויבת להם, ואם נקטה אותם – יהיו כפופים לביקורת שיפוטית על פי עקרון השוויון בלבד ולא במישור חופש הביטוי.

אלא שלא ניתן להסיק את דבר קיומה של דיכטומיה זו, ודאי שלא על פי התפתחותה של הפסיקה לאחר חקיקת סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, חקיקתם של חוקי היסוד, וחוקי-יסוד: כבוד האדם וחירותו בראשם, ולאחר חקיקתו של חוק תרבות ואמנות. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב אינו משום חקיקה המסמיכה לקבוע הסדרים הפוגעים בזכויות המוקנות על פי חוקי

252 לעיל ה"ש 209.

253 לעיל ה"ש 161.

254 לעיל ה"ש 211.

היסוד, ולכן אינו מקור סמכות לעיגונה של מדיניות תמיכה המהווה פגיעה, אף אם שוויונית-לכאורה, בערכי יסוד מוגנים אחרים. בענייננו, אין הוא מקור סמכות לפגיעה בזכויות המעוגנות בכבוד האדם, ובהן הזכות לחופש ביטוי והזכות לתרבות. נוסף על זה, חוק תרבות ואמנות קבע את מחויבות המדינה לתחום התרבות, כמופיע גם בדברי יו"ר ועדת החינוך עת הציג את הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית.²⁵⁵ הסיוע לתחום התרבות אינו נתון עוד לשיקול דעתה הבלעדי של המדינה אלא הוא מחויבויות שהיא חבה בה על פי חוק. בכך תואם המצב בישראל את התפתחותה הבינלאומית של הזכות לתרבות ואת מחויבותן של מדינות לזכות לתרבות של אזרחים וקבוצות בחברה.

התמיכות בתחום התרבות עולות בקנה אחד עם מחויבות המדינה לתחום התרבות. כלומר, משהכיר המחוקק במחויבות המדינה לתחום התרבות בשל תלותו של תחום התרבות בסיוע ציבורי ובשל האינטרסים הציבוריים הגלומים בו – חופש היצירה, הזכות לתרבות בסיוע ציבורי ובשל האינטרסים הציבוריים הגלומים בו – חופש היצירה, הזכות לתרבות שביסודו וחופש הביטוי שהוא מממש: (1) אין המדינה רשאית להתנער מחובתה לסייע תקציבית לתחום; (2) בקביעת מדיניות ההקצאה של משאבים אין היא רשאית להתעלם מהשפעת הסיוע התקציבי על הגשמת חופש הביטוי, חופש היצירה והזכות לתרבות. התמיכה הציבורית בתחום התרבות היא פעולה הנדרשת לשם הגשמת הזכויות ומימושן בגבולות הסביר ובהתחשב באמצעים העומדים לרשותה ובסדרי העדיפויות שהיא תקבע, בגדר היבט חיובי (אקטיבי) השלוב בהיבט השלילי (פסיבי), שהם חלקים שונים של השלם.²⁵⁶ חובה המוטלת על המדינה להבטחת מימושה של הזכות תיבחן כפעולה של הרשות המנהלית הכפופה למבחני הבטחתן של הזכויות: חופש הביטוי, חופש היצירה והזכות לתרבות.²⁵⁷

255 וראו להלן הטקסט ליד ה"ש 317.

256 בג"ץ מטה הרוב נ' משטרת ישראל, לעיל ה"ש 21, ס' 14 לפסק הדין; וכן בג"ץ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח נגד שרת התרבות והספורט, לעיל ה"ש 225, ס' 76-77 לפסק הדין.

257 וראו גם פיס, לעיל ה"ש 7.

מעמד השלטון ביחס לתחום התרבות ותנאי תוכן בחלוקת משאבי הציבור לתרבות

אל תוך המרקחת העמוסה ממילא של שאלות מדיניות וחברה הבאות לידי ביטוי במדיניות התרבות ובמימון ציבורי שלה, מתנוסף בשנים האחרונות המתח הגואה שבין שלטון ותרבות, ושיאו בביטויים "חופש מימון" ו"נאמנות בתרבות", כפי שהוטמעו בשיח הציבורי, בין היתר מטעם הממשלה ושריה. ביטויים אלה נכרכים בסוגיות ציבוריות אחרות שעל סדר היום הציבורי, ובהן הדרישה להבטיח את "משילות הממשלה" ושאלת היחס שבין סמכויות נבחרת הציבור לשלטון החוק ועקרונות המשטר הדמוקרטי.

ודוק, עיקרו של הדיון בסוגיית מעמדו של השלטון עניינו במניעת ביטוי המאיים לכאורה על החברה ובמשמעויותיה של מניעה כאמור. שאלת המדיניות המקיימת, כמו שימת דגש על מוסדות העוסקים בהיסטוריה, מורשת ושפה של עם והעדפתם על פני תרבויות זרות ואחרות, אינה מצויה על סדר היום בשלב זה, הגם שאף היא עשויה לעורר שאלות לא פשוטות, כעולה גם מפסק דינו של השופט קיסטר בפרשת **פסטיבל אבויגוש**. כפי שכבר פורט בחלק הראשון של מחקר זה, המתח שבין שלטון לתרבות הוא מובנה, מטיבו של החופש התרבותי ותפקידו החברתי אל מול האינטרס הצר של שלטון בשימור שלטונו וביצורו. למעשה קיים ניגוד עניינים מובנה בין האינטרס השלטוני הצר לבין תפקידו של שלטון לסייע לתחום ולהבטיח את קיומו של חופש הביטוי התרבותי.

הביטויים האמורים, ובראשם "חופש המימון" ו"נאמנות בתרבות", מבססים גישה שלפיה יש להעצים את מעמד השלטון ונבחרת הציבור בחלוקת משאבי הציבור לתרבות, ובכלל זה להעמיק את התערבותו בתוכני תרבות. באמצעות ביטויים אלה מבוססת זיקה בין נבחרת הציבור ועמדותיהם האידאולוגיות והערכיות כ"מייצגי הציבור" לבין לגיטימיות התכנים של פעילות תרבות שלצרכיה נעשה שימוש בתקציב ציבורי. כך מבוססת לכאורה הצדקה שלא לממן תוכן תרבותי

שיש בו כדי לפגוע ברגשות הציבור, אשר משאביו משמשים לתמיכה באותו תוכן. לכאורה, חופש הביטוי עומד לרשות הדוברים גם בהיעדר מיון ציבורי.

לפי גישה זו, חופש הביטוי התרבותי-אומנותי הוא זכות אישית של הפרט, מסוג חירות, שאין היא מטילה על השלטון אלא חובה שלא למנוע אותה, ולעיתים אף להבטיח כי לא תימנע בידי בני החברה האחרים (והמכונה חירות שלילית). כל עוד ליחיד ישנה האפשרות להביע את עמדותיו מבלי שהוא חשוף לאיסורים פליליים או לענישה, או להגבלתה באלימות בידי בני החברה האחרים, השלטון מקיים את חובתו. על פי גישה זו, פעולות של השלטון כאשר הוא מעניק הטבות מתקיימות במישור אחר, הוא מישור הפעולה השלטונית והשימוש בכספי ציבור ובמשאביו. באלה רשאי השלטון לפעול כדי שתקודם טובת הציבור הרחב כפי שהיא מוגדרת במדיניות השלטון הנבחר, ובכלל זאת רשאי השלטון לפעול לכיבוד רגשותיו של הציבור ולמניעת פגיעה בהם. יתרה מזו, על יסוד הבחירה בו ובמדיניותו בהליך בחירה דמוקרטי רשאי השלטון הנבחר לתת קדימות לשימוש בכספי הציבור ובמשאביו לאותם ביטויים תרבותיים המבססים ומקדמים תפיסות עולם שביסוד מדיניותו.

כידוע, גישה זו שנויה במחלוקת עמוקה, והדיכוטומיה בין חירויות/זכויות שליליות לחיוביות אף היא נתונה לביקורת ולמחלוקת. לא יתאפשר במסגרת חיבור זה דיון במלוא רוחב היריעה ואתמקד אפוא במשמעותה של גישה זאת לתחומי חופש הביטוי וחופש המחשבה בדגש על חופש הביטוי התרבותי. הגישה שהוצגה לעיל כופרת למעשה בקיומה של חובה המוטלת על השלטון לפעול בניטרליות בתחומי חופש הביטוי וחופש המחשבה.²⁵⁸ ודוק, ניטרליות זו אין עניינה בתכלית חופש הביטוי אלא זו ניטרליות שלטונית שיש בה כדי לאפשר את חופש הביטוי ולהבטיח את התנאים ההוגנים לקיומו בתחומים הזוכים להטבות.

אומנם, כפי שמציינות רות גביזון ופניה עוז-זלצברגר במאמרו "ישראל כמדינה לאומית וליברלית", קיים ויכוח גדול אם ליברליזם מחייב ניטרליות של המדינה,²⁵⁹ אך כפי שהן מבהירות, זכויות אזרח משמשות בסיס הכרחי לכל

258 בניגוד להליך הטיעון שמציג עו"ד אהרן גרבר "חופש הביטוי וניטרליות: בחינת המצב המשפטי בישראל ובאר"ב" פורום קהלת (3.4.2017).

259 גביזון ועוז-זלצברגר, לעיל ה"ש 56, בעמ' 304.

סוג של ליברליזם פוליטי שהוא בעל חשיבות, ודמוקרטיה בעצם מהותה חייבת להישען על ליברליזם פוליטי – ולו ליברליזם רזה המאפשר לכל הדעות להתמודד במרחב הציבורי.²⁶⁰ ליברליזם פוליטי כולל לפחות הגנה על הזכויות הפוליטיות והאזרחיות אשר קשורות קשר הדוק לדמוקרטיה גם במובנים התהליכיים שלה, כגון חופש הביטוי, חופש ההתאגדות והזכות לבחור ולהיבחר.²⁶¹

במובן זה דומה כי גם הטוענים כי המדינה הדמוקרטית אינה מחויבת בניטרליות יתקשו להחיל גישה זו על תחום חופש הביטוי בשל משמעויותיו היסודיות לדמוקרטיה. מנגד, גם המצדדים בקיומה של חובת הניטרליות אינם טוענים בהכרח לחובת המדינה לתמוך אקטיבית במימוש מכלול היבטיו של חופש הביטוי ולהקצות לו הטבות. אלא, למצער, לחובה הקמה וחלה על השלטון, משנקט שלטון בדרך של מתן הטבות, שאם נקט מתן הטבות – הרי שחובה עליו להיות ניטרלי במימושו כדי להבטיח את האפשרות האפקטיבית לביטוי ולמניעת העדפה על פי דעה.²⁶² כאמור במחקר מדיניות זה, חופש הביטוי התרבותי מצוי בגרעינו הקשה של חופש הביטוי, ומשמעויותיו המרכזיות בתחום גיבוש השיח והמחשבה הערכיים כורכות אותו בליבת חופש הביטוי. הוא משיק לחופש הביטוי הפוליטי ואף מצוי בחפיפה מסוימת עימו, ומאפייניו מחייבים כי יוקצה לו סיוע אקטיבי.

למעשה, מחלוקת זו חורגת אל מעבר לשאלה מוגבלת של שימוש בכספי ציבור, והיא משליכה על מהות היחסים שבין השלטון לחופש הביטוי התרבותי. בגישה השוללת את חובת הניטרליות יש כדי לבסס דה-לגיטימציה להשמעה במרחב הציבורי של ביטויים בתחום התרבות והאומנות שהם קונטרוברסליים פוליטית וערכית. לפי גישה זו, מיוחסת לביטוי הקונטרוברסלי "חתיירה תחת קיום המדינה, ערכיה וסמליה", השמעתו נדחקת מן המרחב הציבורי, והזכות כי יישמע כחלק מן השיח הציבורי נפגעת אנושות, כפי שיפורט להלן:

260 שם, בעמ' 322.

261 שם, בעמ' 321.

262 פיס, לעיל ה"ש 7; וכן בג"ץ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח נ' שרת התרבות והספורט, לעיל ה"ש 225, ס' 76-77 לפסק הדין.

• הגישה מקנה לשלטון מעמד מיוחד בפרשנות היצירה התרבותית ובכורה במרחב הפרשני.²⁶³ מעמד זה הוא מוקשה מיסודו בתחום הדעות ובתחום התרבות במיוחד. כפי שכבר נדון לעיל, פרשנות של יצירות אומנות היא מטיבה "פתוחה", ואין לה תשובה נכונה אחת; פרשנותו של בעל השררה אינה עדיפה על פרשנות הצופה, האומן או מבקר התרבות, ובמיוחד יש חשש כי "יהפוך את דעותיו לכללי שיפוט ויאשר או יבטל את השקפותיו של אחרים במידה שהן מתאימות או נוגדות להשקפותיו הוא",²⁶⁴ או כי יבקש להכריע בדבר אמיתות הביטוי, שאינה משפיעה על הזכות לבטאו.²⁶⁵

• המעמד הפרשני המבוקש מכוון לא אחת נגד "פוליטיקה באומנות". דא עקא ש"פוליטיקה" היא מושג רחב, המכיל בתוכו התייחסויות למרב תחומי החיים והציבוריות האקטואליים, והיא החלק העיקרי בשיח הציבורי. פסילת שיח בהיותו "פוליטי" משמעה פסילת שיח שיש בו השפעה על דעות והשקפות הנוגעות לענייני היום. פעילות תרבות מתייחסת לסוגיות חברתיות והיא אקטואלית מטיבה, ולא ניתן לחסום הקשרים פוליטיים של פעילות תרבות. יש להבחין בין "פוליטי" ל"מפלגתי", ועל הממשלה לפעול בתחום התרבות בממלכתיות, שעליה יורחב בהמשך, בלא לערב את הגישה הפוליטית בהתנהלותה של הרשות המבצעת כלפי תחום התרבות. זוהי גם המשמעות העמוקה והחיונית של תחום התרבות בחברה, כזירה חשובה להגשמה של חופש הביטוי בהיבטיו הרחבים, במכלול דרכי ביטוי ובמכלול אופני השיח והליבון של ערכים, נורמות והקשרים.

263 פניות האגודה לזכויות האזרח אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בעקבות פניות של משרד התרבות והספורט אל רשויות מקומיות ואל גופי תרבות הפועלים בתחומם לבחינה מוקדמת של מחזות שעתידיים להיכלל באירועי תרבות בתחומן ולעניין מניעת תקצוב, ומענה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה: פניית היועץ המשפטי של האגודה לזכויות האזרח אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 9.10.2016; פניית היועץ המשפטי של האגודה לזכויות האזרח אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 4.5.2017; מענה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ליועץ המשפטי של האגודה לזכויות האזרח מיום 11.5.2017.

264 בג"ץ קול העם, לעיל הש"ש 81.

265 פרשת בכרי, לעיל הש"ש 21, בעמ' 261-262, ופסקי הדין המוזכרים שם, ובעמ' 265-266.

• גישה זו מעניקה בכורה לרגשות הציבור ולפגיעות לכאורה ברגשות אלה, ויש בה כדי לשנות את האיזון הקבוע בשיטתנו ובשיטות דמוקרטיות-ליברליות אחרות, המתבטא בכך שפגיעה ברגשות הרוב אינם עילה להגבלת חופש ביטוי אלא במקרים קיצוניים במיוחד. בישראל נפסק לא אחת כי גם שאט נפש או פגיעה חמורה וקשה ברגשות הציבור אינם עילה להגבלת ביטוי.²⁶⁶

• פגיעה נוספת שיוצרת גישה זו היא ערעור התפיסה הציבורית את מהות התרבות כמימוש והגשמה של כבוד האדם, של זהותו, של חופש הביטוי ושל השיח הדמוקרטי.²⁶⁷ כריכה משולשת בין מימון ומשאבי ציבור, רגשות רוב הציבור וזכות הבעת הדעה בסיוע המדינה משפיעה על יסודות הלגיטימציה לחופש ביטוי. שיח ציבורי זה עלול להרחיב עוד יותר את הפער שעליו הצביעה דפנה ברק-ארז בין הרטוריקה המשפטית בעניין חופש הביטוי ורגשות ציבור לבין תפיסות הציבור.²⁶⁸ כפי שמציגה ברק-ארז, הרטוריקה המשפטית בעניין חופש הביטוי המבוססת על הצדקות חופש הביטוי מבססת ציפיה מן הציבור בחברה דמוקרטית לשאת גם ביטויים מקוממים וקשים במיוחד, ואינה מכירה במידה מספקת לדעתה בעוצמת הפגיעה ברגשותיו. רטוריקה זו יוצרת ניכור בין השיח המשפטי לציבור. מאחר שלהנמקה המשפטית חשיבות רבה, גם במישור הציבורי, מוטב היה, לעמדתה, לו הדגיש בית המשפט את הסכנה העצומה שבהפקדת האמת אצל רשויות השלטון, שעל בסיסה חשוב להתנגד להתערבות שלטונית בתכנים, אף אם לעיתים קשה מאוד לאמת לגבור על דעות אחרות בשוק הדעות ואף במחיר של שוק דעות המכיל דעות מקוממות.

266 וראו בשתי פרשות שבהן נדונה פגיעה חמורה ברגשות הציבור: פרשת לאור, ה"ש 191, ופרשת בכרי, לעיל ה"ש 21, בעמ' 277-283.

267 בדיון שקיים המכון הישראלי לדמוקרטיה בכנס שדרות לחברה ב-6 במרץ 2018, בנושא "חופש ביטוי ומימון תרבות", השתתפו גם יגאל עמדי, יו"ר המועצה הישראלית לתרבות, וכן מר יגאל חירי-מולד, חבר המועצה. במענה לפרופ' חנוך דגן, שהשתתף בדיון ואשר הציג, בצד משתתפים אחרים, את הבעייתיות הרבה הטמונה בדרישה ל"נאמנות בתרבות", התחייב מר עמדי כי לא ייעשה עוד שימוש בדרישה זו; הדיון ניתן לצפייה באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, דברי יגאל עמדי בתגובה לדברי אמיתי יעיש, מדקה 47 לדיון, ובדקה 1:41:20 גם את הדהודו בדברי פרופ' חנוך דגן.

268 ברק-ארז, לעיל ה"ש 191.

• זיקת הציבור למקורות המימון של התקציב הציבורי כהצדקה לפעולה על פי "קול הרוב" אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות החלים על מיסוי במדינה דמוקרטית בעלת יסודות ליברליים ועם ההצדקה לפגיעת המיסוי בקניין הפרטי. ההצדקה לגביית מיסים יסודה בהספקת שירותים ציבוריים ובחלוקה מחדש, והיא מחייבת את כפיפות הרשות המבצעת לשלטון החוק ולחובות ציבוריים החלים עליה. הקופה הציבורית אינה בחזקתו של השלטון, אלא הוא נאמן בה בלבד, למטרות הציבוריות ולא לטובת הרוב בלבד ככזה (בנפרד משאלת החובה החלה על השלטון לנהוג בניטרליות, אשר נדונה לעיל).²⁶⁹

• הקניית מעמד פרשני לבעל הסמכות השלטונית שהוא גם מי שמממן יוצרת תלות מובנית בין היצירה התרבותית לבין השלטון. "האפקט המצנן" וביטוי בנטייה לצנזורה עצמית הם תולדה ישירה של תלות מעין זו, והם מהווים פגיעה אנושה במרחב התרבותי ובמרחב השיח.²⁷⁰ נראה כי די באיום בשלילת מימון,

269 עמיר פוקס "אין דבר כזה 'חופש מימון'" מאמר דעה אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה (18.4.2027); אסא ששון "מירי רגב מובילה למרד מסיים" דה-מרקר (24.10.2018); מנחם מאוטנר "מערכת המס בין המשפט, החברה והתרבות" משפט וממשל כ 1 (2019).

270 חששות אלו אינם חששות בעלמא, והם באים לידי ביטוי גם מחוץ לתחום היצירה גופה: כך, לעתירת האגודה לזכויות האזרח בנושא חוקיות התיקון לאמות המידה לתמיכה במוסדות תרבות, המאפשרות לקנוס מוסדות תרבות בגין הימנעות מהופעה בפריפריה, ובכללם יו"ש (ראו בג"ץ האגודה לזכויות האזרח נ' שרת התרבות והספורט, לעיל ה"ש 225), צורף מכתב פורום מוסדות תרבות ואמנות בישראל, גוף וולונטרי המאגד מוסדות ציבור נתמכים. כמוסבר באתר האגודה לזכויות האזרח בפרסום מיום 8.8.2017:

במהלך הדיון השופטים תהו מדוע האגודה לזכויות האזרח היא היחידה שעתרה נגד התיקונים הללו, ואף מוסד תרבות לא עתר אף הוא. במיוחד תהו השופטים מדוע פורום מוסדות תרבות ואמנות, שמאגד יותר מ-100 מוסדות התרבות החשובים בישראל, לא עתר לבג"ץ. לפיכך הגשנו לבג"ץ ביום 8.8.2017 מכתב מטעם פורום מוסדות תרבות ואמנות, התומך בעמדת האגודה כפי שהובאה בעתירה. במכתב הוסבר כי הפורום שקל להגיש עתירה נגד הקריטריונים אך החליט שלא לעשות זאת לנוכח עתירת האגודה ובשל משאביו המצומצמים. עוד הוסבר כי התנהלותה של שרת התרבות יוצרת אווירת פחד בקרב המוסדות ומלבה את החשש להתעמת עמה בכלל, ובזירה המשפטית בפרט.

מכתבו של יאתמר גורביץ', מנכ"ל פורום מוסדות תרבות ואמנות בישראל, אל עו"ד דן יקיר מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, מיום 1.8.2017, זמין לצפייה באתר האגודה לזכויות האזרח.

אף אם אין לרשות המבצעת סמכות לממש איום זה, כדי ליצור הרתעה וזהירות יתר של היוצר או האומן מפני התבטאות מעוררת מחלוקת או ביקורתית. באיומים יש כדי לייצר אקלים של השתקה ושל צנזורה עצמית. על אחת כמה וכמה שפעילות תרבות הכפופה לבקרת תכנים לשם מימונה תתקשה עד מאוד להיות אותנטית וחיונית, ולמעשה תיפגם יכולתה לממש את היסוד המובהק של כבוד האדם שבחופש הביטוי התרבותי, לממש שיח ציבורי חופשי, מגוון, מאתגר וביקורתי.

- התניית מימון תרבות בתוכן ביטויים חותרת בפועל תחת אפשרות קיומה של תרבות מגוונת באותם תחומים הזקוקים לתמיכה הציבורית. ההעדפה להשקפות, לדעות או לערכים מסוימים על פני אחרים מבטיחה את קיומם, ואילו פעילות התרבות האחרת, הטעונה אף היא סיוע, תתקשה להתקיים או שלא תתקיים כלל, וההגנה העקרונית של חופש הביטוי תהיה תאורתית בלבד. מבחן התוצאה בהקשר זה הוא מבחן מהותי, בשאלה אם אין בתוצאה כדי למנוע ביטוי מאוזן למגוון השקפות ודעות בספרה הציבורית.²⁷¹ הטענה כי ישנן אפשרויות מימון באמצעות תרומות או גיוס המונים לביטוי האחר, הן טענות בעלמא. כפי שהוצג, פילנתרופיה אינה מבוססת בשיטה הישראלית, ובשיטה האמריקאית, שבה היא מבוססת, נמצא שאינה מתאימה למימון הנדרש לאותם תחומי תרבות טעוני סיוע כמו מוסדות תרבות לבני קבוצות מיעוט או לאומנות חדשנית וקונטרוברסלית. גיוס המונים ודאי שאינו מתודה לקיום קבוע ומתמשך של מוסד תרבות, הנדרש כמענה בר־קיימה לקבוצות באוכלוסייה או למגוון הדעות בה.

- התניית מימון בהתערבות בתוכן הביטויים, ובעיקר ביטויים המשקפים דעות והשקפות שהם חלק מן השיח בחברה הישראלית, משמעה פגיעה בפועל בחופש הביטוי בתחום התרבות. תוצאתה היא שיח מוגבל וצמצום יסודות הקיום החברתי הדמוקרטי, המקנה לאזרחים את יכולת השלטון העצמי.²⁷² מדובר

271 פיס, לעיל ה"ש 7, בעמ' 256.

272 שם, בעמ' 251 ואילך.

בתפיסה שהיא זרה למהות התרבות והאומנות, וזרה גם לגישה הדמוקרטית, במובניה הליברליים, בישראל.²⁷³

• מאחר שחלקים בתחום התרבות הם טעוני מימון וסיוע ציבורי, מצוי תחום התרבות בעמדה חלשה יחסית ממילא, ונדרש למערכות יחסים שוטפות עם גופי השלטון המממנים. דווקא משום כך אין להפרידו מן התחומים האחרים שבהם מוגשם חופש הביטוי. יש להותיר את הסמכויות לאיזון בין חופש הביטוי לאינטרסים אחרים בידיהם של העוסקים בכך באשר לכלל תחומי הביטוי, בין שהם ממומנים ובין שהם תחומי ביטוי לא ממומנים. אין ליצור לתחום התרבות מסלול איזונים נפרד, המפקיד את האיזונים שבין חופש הביטוי לאינטרסים אחרים בידי מי שעוסק במימונו של התחום ועלול לקדם כריכה של מגבלות חופש הביטוי עם מימונו.

273 מתח בין שלטון לתרבות ואומנות אינו חדש. פניו ועוצמותיו משתנים לפי התקופה. לא אחת מצוטט מענה שר החינוך והתרבות יגאל אלון לחיים בסוק, סגן ראש עיריית תל אביב, מ-1970.13.2, בעניין "מלכת אמבטיה", מחזהו של חנוך לוין שעורר תרעומת ציבורית רבה. אבקש לצטטו אף אני:

מר בסוק הנכבד,

אני מאשר בחודה את קבלת מכתבך מיום 3.2.70.

קראתיו בעיון. השאלות שאתה מעורר הן עקרוניות וחורגות מן המקרה הספציפי ששמו "מלכת האמבטיה" [כך במקור; צ"ל "מלכת אמבטיה"]. אני מסכים אתך, כי פורנוגרפיה ופסולת גרידא אינן חדלות להיות מה שהן גם כאשר מעטפים אותן באיצטלא של אמנות ותרבות. השאלה היא: מי יקבע מהי פסולת? הממשלה? העיריות? הסוכנות היהודית? אני גם מסכים עמך, כי תיאטרון הזוכה בתמיכה ציבורית חייב להיות ראוי לכך. אך אני מתנגד לשימוש בשוט התקציבי להכתבה צנזורלית, החורגת מזו שאושרה בחוק והמופעלת, הלכה למעשה, ע"י משרד הפנים. הדמוקרטיה, כשיטת מימשל, נוטלת על עצמה – מדעת – סיכונים רבים. החופש הרפרטוארי הוא אחד מהם. תיאורטית, אני מתאר לעצמי מצב, שבו גוף אמנותי – הנתמך ע"י הממשלה – יהפוך למכשיר הלוחם במדיניותה בשאלה זו או אחרת. במקרה כזה הממשלה – וכמוה כל גוף ציבורי ויחיד – רשאית בהחלט להוסיף ולעמוד על דעתה ולהילחם עליה, אך חלילה לה להפעיל את השוט התקציבי לסכירת הפיות או להכתבת הטעם, גם כאשר אין זה לטעמה. לצערי, איני רואה דרך אחרת לגבור על חולשתה זו של הדמוקרטיה, חולשה שהיא גם מקור כוחה.

בברכה,

יגאל אלון

• ערעור של התפיסה הציבורית את מהות התרבות, הנובע מכריכת המימון עם בקרת תכנים יחד, משמעו פגיעה בערך חשוב ומרכזי נוסף – השוויון. למעשה, משמעותה של כריכה זו היא הבחנה מפלה בין יוצרים, אומנים ופעילויות על פי השקפותיהם או השקפות שותפיהם ליצירה באותו מוסד תרבות. שלא כפרט הנהנה מחירויות, לממשלה נתונות רק סמכויות שקיבלה בדיון ולא חירות כללית, ודאי שלא חירות לממן כאוות נפשה, אלא עליה להבטיח מתן שירותים לכל התושבים, אלה שבחרו בה ואלו שלא, כבסיס לשוויון אזרחי.

• לקביעות שלטוניות בדבר לגיטימיות ביטוי מסוים לצורך מימונו יש "מעגלי השפעה" על החלטות שלטוניות אחרות ועל גופים אחרים המושפעים מהשלטון או תלויים בו. רשויות השלטון המקומי הן דוגמה מובהקת לזה. רק רשויות חריגות או בעלות מעמד מיוחד יכריזו בריש גלי על גישה עצמאית בנושא זה.²⁷⁴ דוגמה נוספת היא הניסיון, שנמנע בעיקרו לעת עתה, לכרוך את גישה ה"נאמנות בתרבות" עם שימוש במבני ציבור בקריאה של גופי ממשלה לרשויות מקומיות למנוע שימוש במבני ציבור שברשותן.²⁷⁵ גם שאלת כריכתה של "נאמנות" בסיוע ליצירות תרבות בהצגתן בחו"ל עניינה בהרחבת מעגלי ההשפעה של הגישה וצמצום המרחב הדמוקרטי וחופש הביטוי.²⁷⁶

274 הצהרות ראש עיריית תל אביב רון חולדאי ברשת ב, בתוכנית "בחצי היום" – "חולדאי נגד רגב: 'נממן את מי שייפגע מחוק הנאמנות בתרבות'", אתר כאן (21.10.2018); וראש עיריית חיפה יונה יהב – שושן מנולה, "יהב נגד רגב: 'העירייה תממן תקציבים שישללו' אתר כלבו חיפה והצפון (26.10.2018).

275 סוגיית השימוש במבני רשות מקומית לפעולות של גופים כמו עמותת "זוכרות" הועלתה בפנייה של שרת התרבות לראש עיריית תל אביב, שנמנע מלהתערב, לעומת ביטול אירועים בחיפה ובבאר שבע, כמפורט בפניות האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה. ראו האגודה לזכויות האזרח בישראל "זכויות האדם בישראל: תמונת מצב 2015", 44–45, וההפניות שם לפניות האגודה ועמדות היועץ המשפטי לממשלה. האגודה לזכויות האזרח פנתה אל היועץ המשפטי לממשלה בעקבות מקרים שבהם שרת התרבות והספורט פנתה אל ראשי רשויות מקומיות בעניין ביטול אירועים תרבותיים או מניעת תקציבים. לעמדת עו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי), מיום 11.5.2017, בחגובה לפניית האגודה לזכויות האזרח, ראו "היועץ המשפטי לממשלה הבהיר לשרת התרבות שהיא פוגעת בחופש הביטוי", אתר האגודה לזכויות האזרח. כן ראו הכרעת בית המשפט העליון המחייבת רשויות מקומיות בהעמדת מבנים לפעילות תרבותית ופוליטית, עע"מ 5042/18 פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי נ' ראש עיריית באר שבע (2018).

276 וראו עניין הסרט "פוקסטרוט" ושאלת הצגתה של אומנות ישראלית בחו"ל בזיקה לפעילותו של משרד החוץ, מתן חסות או סיוע המדינה, להלן, ה"ש 336, והתקסט שלידה.

חובת השלטון לפעול בניטרליות ולאפשר את חופש הביטוי בתחומים שבהם מוענקות הטבות תקציביות או ניתן סיוע אחר כרוכה לפיכך באופן הדוק במימושו של חופש הביטוי התרבותי וחיוני לקיימה.

הייעוץ המשפטי לממשלה וסוגיות בתחום התרבות

הייעוץ המשפטי לממשלה ואנשיו נזקקו בשנים האחרונות לסוגיות רבות בתחום מדיניות התרבות ומימון התרבות, שרובן הוצג מטעם שרת התרבות והספורט ומשרד התרבות והספורט, ונסב על סמכויות השלטון ועל התניות תוכן לחלוקת משאבי ציבור לתרבות. חלקן מצאו דרכן לבירור גם בפני בית המשפט. בנושאים:

(1) ההצעה לכלול בחוק הסמכה לשר אשר תאפשר בחינתם של תכנים לפי אמות המידה לתמיכה במוסדות ציבור;²⁷⁷

(2) ההצעה להכללת סמכות הטלת קנס על מוסד שנמנע מהופעה בפריפריה, ובכלל זאת באזורי יהודה ושומרון, במבחנים לתמיכה במוסדות ציבור;²⁷⁸

(3) התניית תמיכה בטקסי פרסים באישור תוכניהם מראש;²⁷⁹

(4) איום בקיצוץ תקציבי לפסטיבל ישראל בשל מופעי מחול שנכלל בהם עירום;²⁸⁰

277 נעמה לנסקי "אתם לא תכתיבו לי מה נכון ומה לא נכון", ריאיון עם מירי רגב, שרת התרבות והספורט, ישראל היום (11.9.2015).

278 וראו בג"ץ האגודה לזכויות האזרח נ' שרת התרבות והספורט, לעיל ה"ש 225.

279 יאיר אשכנזי "התנאי החדש של רגב לתמיכה: הצגת תוכנית אירועים לפני טקס חלוקת הפרסים" הארץ – גלריה (26.11.2016); וראו גם יאיר אשכנזי "ועדת טקס פרס התיאטרון הישראלי סירבה לשלב נציג ממשד התרבות בישיבות ההפקה: דרישת המשרד באה חרף חוות דעת שגרסה כי קבלת תוכניהם של טקסי פרסים מראש פוגעת בחופש הביטוי" הארץ – גלריה (8.5.2017).

280 לפניית הייעוץ המשפטי של האגודה לזכויות האזרח לעו"ד דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ציבורי-מינהלי), ראו "התנגדותה של שרת התרבות למופעים

(5) הפניית דרישות למארגני פסטיבל "הרמת מסך" והיוצרים המשתתפים בו בדבר תוכן היצירות ואופן הצגתן;

(6) איום בשלילת תקציבים מתיאטרון אל-מידאן בחיפה על רקע הצגת המחזה "הזמן המקביל"²⁸¹;

(7) איום בקיצוץ תקציבי לסינמטק חיפה בגין העמדת אולם לשימוש עמותת "זוכרות";

(8) איום בקיצוץ תקציבי לסינמטק תל אביב בגין קיום אירוע אקדמי ועיוני בנושא סרבנות גיוס לצה"ל;

הכוללים עירום", אתר האגודה לזכויות האזרח בישראל (1.6.2017). למענה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, ראו שם, מיום 11.6.2017.

281 מחזה שכתב בשאר מורקוס בהשראת מכתבים שכתב וליד דקה מן הכלא. וליד דקה הורשע בדין כמחבל האחראי למוחו של החייל משה תמם בשנת 1984. משרד התרבות והספורט בחן את כלל פעילות התיאטרון בעקבות הדרישה הציבורית להגבלת מימון התיאטרון, שהובלה על ידי ארגון משפחות נפגעי טרור "אלמגור" ומשפחת החייל הנרצח, וקיבל החלטות על מניעת תקציבים מן התיאטרון (יצוין כי המחזה נבחן בוועדות מקצועיות לעניין הכללתו ב"סל תרבות", ונמצא ראוי מקצועית להצגה, אך לאחר ההתעוררות הציבורית החליט שר החינוך להוציאו מ"סל התרבות"). היועץ המשפטי לממשלה נזקק לדון בהחלטות המשרד, בין היתר במסגרת גיבוש עמדת המדינה בעתירות לבג"ץ שהגיש התיאטרון. העתירה הראשונה – בג"ץ 6982/15 תיאטרון אלמידאן נ' משרד התרבות (2016) – הסתיימה בהסכם פשרה, שלפיו העתירה נמחקה בשל הבהרה שאין נחונה למשרד הסמכות למנוע מתיאטרון תמיכה בשל תוכנו של מחזה המועלה על במותיו. הסכם הפשרה כלל הסכמות לעניין אפשרות פעולתו של התיאטרון בתקופה הסמוכה לאותם אירועים כדי לאפשר את עמידתו בתנאים למתן תמיכות. ראו רן בוקר "מירי רגב מקפיאה תקציבי תיאטרון אל-מידאן" *ynet* (16.6.2015); רותי זורארץ "תיאטרון אל-מידאן חוזר לפעול: יהיו שמחים לשים אותנו מול כיתת יורים. אבל שרדנו וזו עובדה" *המקום הכי חם בגיהנום* (3.4.2019). הסכם הפשרה היה מושא לעתירה נוספת אשר הוגשה בשנת 2017. זו הוגשה לאחר שמשרד התרבות והספורט טען כי התיאטרון אינו עומד בתנאי הסף לתמיכה ונסבה על פרשנות ההסכם. פסק הדין בעתירה – בג"ץ 6488/17 תיאטרון אלמידאן נ' משרד התרבות והספורט (2019) – ניתן בחודש יולי 2019. בית המשפט נמנע מלהתערב בהחלטות המשרד על יסוד פרשנותו את הסכם הפשרה והדרישות החלות על פי אמות המידה כתנאי לתמיכה בתיאטרונים. וראו גם פרסומים סמוך לאחר החלטתו של בית המשפט, שבהם קשרה שרת התרבות והספורט את ההצלחה המשפטית במטרה מוקדמת למנוע תמיכה בשל הצגתו של המחזה האמור. ראו יאיר אשכנזי "אל-מידאן עתר לבג"ץ: משרד התרבות מקפיד תמיכתו בנו מסיבות פוליטיות" *הארץ* (16.8.2017); איה חיות "תבוסה בבג"צ לתיאטרון אל-מידאן שעתר נגד משרד התרבות. רגב: 'הצדק יצא לאור'" *הארץ* (22.7.2019).

(9) פניות לראשי רשויות מקומיות בשל אירועי תרבות בתחומן, בדרישה לביטול אירועים, למניעת שימוש במבני הציבור לפעילויות פוליטיות,²⁸² למניעת תמיכה באירועים הכלולים "תכנים מסיתים הפוגעים במדינה או בסמליה" ובדרישה לבחינה מוקדמת של תוכני הצגות המוצגות במסגרת אירועים בתחומם.²⁸³

עמדתו העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה, כפי שהובעה מטעמו באותן חוות דעת, מתמקדת בקביעות אלה:

(1) במצב המשפטי הקיים לא ניתן למנוע מימון בתחום התרבות מחמת תוכן היצירות המוצגות והאירועים המתקיימים במוסדות; מניעת מימון כאמור היא פגיעה בחופש הביטוי בשל התלות התקציבית של המוסדות, והיא נדרשת להסמכה מפורשת;

(2) תמיכה ציבורית של רשויות מקומיות כפופה אף היא לעקרונות אלו.²⁸⁴ הסמכות להפעלת שיקול דעת בעניין נתונה לרשויות המקומיות, ואל לשרת התרבות או למשרד התרבות ליצור רושם של סמכות להנחות את פעילותן;²⁸⁵

(3) סעיף 33 לחוק יסודות התקציב קובע הסדר להפחתה רק בגין פעולות מסוימות, לאחר שנתקיימו, והכול על פי הליך הקבוע באותו הסדר שהסמכות ליישמו מצויה בידי שר האוצר, בהסכמת השר הממונה על אותו התחום.

282 לדוגמה, דרישתה של שרת התרבות והספורט לחקיקה נגד גלריה לאומנות ברבור, המחוקצבת מטעם עיריית ירושלים ומשתמשת במבנה עירוני, בגין אירוח אירוע העוסק בהשקת ספר בעניין הנכבה. מיה אשרי "שרת התרבות רגב שוב נגד גלריה ברבור: דורשת חקיקה מיידית שתאפשר שלילת תקציביה" הארץ - תרבות, אמנות (6.6.2018).

283 לפניות האגודה לזכויות האזרח ליועץ המשפטי לממשלה בעניין ראו "ניסיונות משרד התרבות להטיל צנזורה על מחזות" אתר האגודה לזכויות האזרח (15.5.2017), וההפניה שם לפניות מיום 9.10.2016 ומיום 4.5.2017; וכן "היועץ המשפטי לממשלה הבהיר לשרת התרבות שהיא פוגעת בחופש הביטוי" (15.5.2017), שם, וההפניה לפנייה נוספת מיום 27.4.2017.

284 וראו פסק הדין בפרשת מפגשים, לעיל ה"ש 210.

285 מענה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מיום 11.5.2017, לפניות האגודה לזכויות האזרח, המוזכרות לעיל בה"ש 283.

(4) ההגבלה הקבועה בנוהל שר הפנים על שימוש במבני ציבור, שלפיה גופים מתחייבים שלא לקיים פעילות מפלגתית, אין בה כדי למנוע פעילות פוליטית או בעלת היבטים פוליטיים.²⁸⁶

לעומת אלה, היועץ המשפטי לממשלה אישר כי ניתן לבטא באמות המידה לתמיכה מדיניות המחייבת הופעה באזורי פריפריה, ובהם אזורי יהודה ושומרון, לרבות באמצעות פגיעה במוסדות תרבות שנמנעו מהופעות תרבות, בכפוף לתנאים שהוא קבע.²⁸⁷

הצעת החוק הממשלתית לתיקון חוק תרבות ואמנות

בחודש ספטמבר 2018 הופץ להערות הציבור תזכיר חוק ביוזמת שרת התרבות והספורט ובהסכמת שר האוצר שמטרתו קביעת הסדר דומה לזה הקבוע בסעיף 3ב לחוק יסודות התקציב בחוק התרבות והאמנות, ולהפקדת בידי שר התרבות והספורט. טיוטת החוק עוררה קשיים משפטיים של ממש לגישת היועץ

²⁸⁶ וראו עע"מ 5042/18 פורום דו קיום בנגב לשוויון אזרחי נ' ראש עיריית באר שבע (2018) (פורסם באתר בית המשפט העליון), שאימץ את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה והורה לעיריית באר שבע שלא לפנות עמותה ממבנה ציבורי של עיריית באר שבע בשל פעילות פוליטית לא מפלגתית שקיימה.

²⁸⁷ ההסדרים שנקבעו בתיקונים לאמות המידה לתמיכה בחיטראות, גופים כליים ולהקות מחול, באישור היועץ המשפטי לממשלה, כללו הסדר בונוס והסדר הפחתה. לפי הסדר הבונוס, הופעה באזורי יהודה ושומרון הקנתה למוסד התרבות חוספת ניקוד ייחודית, על יסוד טענת המשרד שהאזור הוא פריפריה חברתית. בטלות ההסדר נקבעה לנוכח פגיעה בעקרון השוויון הקבוע בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב, השוויון המינהלי והחוקתי, וכן לנוכח פגיעה בחופש הדיבור ובחופש הביטוי האומנותי. בית המשפט נמנע מלהכריע בחוקיותו של הסדר הפחתה, שלפיו רשאי המשרד להפחית ניקוד למוסד הנמנע מהיענות להזמנת רשות מקומית באזורי יהודה ושומרון, שלא מן הטעמים הנמנים בהסדר או הצדק סביר אחר, על יסוד טענת חוסר בשלות, מאחר שעד להכרעה בעתירה טרם הופעל ההסדר (במובן זה שטרם הופחת הניקוד על פיו). בג"ץ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח נ' שרת התרבות והספורט, לעיל ה"ש 225.

המשפטי לממשלה, והוא הביע את התנגדותו לה הגם שלא ראה מניעה חוקתית מאישור ההצעה הספציפית כהצעת חוק ממשלתית.²⁸⁸

גם המכון הישראלי לדמוקרטיה הציג בחוות דעת מפורטת מטעמו את עיקרי עמדתו המתנגדת וכן – לאחר שאושר התזכיר כהצעת חוק ממשלתית – הביע את התנגדותו לפני ועדת החינוך של הכנסת.²⁸⁹ בפתח הדיונים בהצעת החוק בוועדת החינוך של הכנסת הובאה גם עמדת היועץ המשפטי של הכנסת, אשר פירט את הקשיים המשפטיים הניכרים שבה וכן את עמדתו בדבר האי-חוקתיות של הצעת החוק הממשלתית בנוסחה המוצע.²⁹⁰

הצעת החוק ביקשה להרחיב את תיקון מס' 40 לחוק יסודות התקציב משנת 2011,²⁹¹ הידוע בכינויו "חוק הנכבה". חוק זה, שגם הוא עצמו הסדר הפוגע קשות בחופש הביטוי והוא גם בבחינת ענישה קולקטיבית,²⁹² מאפשר לשר האוצר – באשר לפעילות כלל הגופים המתוקצבים והנתמכים על ידי המדינה, בכלל

288 הצעת חוק התרבות והאמנות (תיקון מס' 2), התשע"ט-2018, הצח"מ 1261. עמדת היועץ המשפטי לממשלה הוצגה בדיון ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, מיום 6.11.2018, וכן הוצגה באותו הדיון עמדת היועץ המשפטי של הכנסת עו"ד איל ינון, אשר הצביע על הקשיים החוקתיים הניכרים שבהצעת החוק הממשלתית כפי שהובאה לפני הוועדה.

289 לפירוט ראו חוות הדעת מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה באתר המכון הישראלי לדמוקרטיה: חוות דעת לשרת התרבות והספורט, שר האוצר, היועץ המשפטי לממשלה, היועץ המשפטי למשרד התרבות והספורט והיועץ המשפטי למשרד האוצר, המפרטת את הנימוקים להתנגדות לתזכיר לחוק חוק התרבות והאמנות, מיום 9.10.2018, בחתימת יוחנן פלסנר, מרדכי קרמניצר, עדנה הראל-פישר ועמיר פוקס; מכתב לשרי הממשלה לקראת הדיון באישור הצעת החוק כהצעת חוק ממשלתית, מיום 11.10.2018, בחתימת יובל שני ועדנה הראל-פישר; פנייה ליו"ר הכנסת, יו"ר ועדת החינוך של הכנסת והיועץ המשפטי של הכנסת בעניין הליכי החקיקה של הצעת החוק, מיום 18.10.2018, בחתימת מרדכי קרמניצר, עמיר פוקס ועדנה הראל-פישר; וחוות דעת המופנית ליו"ר הכנסת וחברי הכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית של הצעת החוק, מיום 22.11.2018, בחתימת מרדכי קרמניצר, עמיר פוקס ועדנה הראל-פישר.

290 ראו דבריו של היועץ המשפטי של הכנסת בפרוטוקול ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, לעיל ה"ש 288.

291 חוק יסודות התקציב (תיקון מס' 40), התשע"א-2011, ס"ח 2286, בעמ' 686.

292 ראו מרדכי קרמניצר ועמיר פוקס "חוק הנכבה – חוק לא דמוקרטי" מאמר דעה אחר המכון הישראלי לדמוקרטיה (13.3.2013).

תחומי פעילות הממשלה – להפחית מהתקציב שמעניקה המדינה לאותו הגוף, עד פי שלושה מהוצאה שהוצאה למימון פעילות אשר שר האוצר קבע כי היא עולה כדי אחת מהפעולות הטעונות סנקציה. עתירה לבג"ץ לביטול "חוק הנכבה" נדחתה על הסף ללא דיון לגופה, בטענת "חוסר בשלות", משום שהתיקון לא יושם עד אותה העת. בית המשפט ציין כי התיקון עשוי לעורר שאלות של ממש שיהיה מקום לבחון בעת יישום החוק.²⁹³ מאז יושם הסעיף, ונבחנו בקשות שונות שהוגשו על פיו, אך לא נמצאה הצדקה להפעלת סמכות הקיצוץ בעקבות אותן בקשות.²⁹⁴

כלומר, כבר לפי סעיף 33 לחוק יסודות התקציב ישנה סמכות כללית להגביל מימון של גופים המקיימים פעולות המוגדרות כפוגעות בערכי יסוד ובסמלי המדינה, לפי שיקול דעת פוליטי ומינהלי. סעיף זה מעורר קושי בכל האמור בחופש הביטוי האומנותי ובסמכות השלטון להפעיל שיקול דעת תוכני, ויש בו, כבר במצב הקיים, כדי ליצור חשש להגבלת חופש הביטוי וצנזורה עצמית של אומנים ויוצרים.²⁹⁵ בשים לב לכך שגם לסמכות זו, לגישתנו, אין מקום במדינה דמוקרטית, הוספת סמכות על זו הקיימת וצמצום האיזונים הקבועים לפיה מחריפים את עוצמת הפגיעה בדמוקרטיה. התמקדותו של החוק המוצע בתחום התרבות והאומנות דווקא, וייחוד סמכויות לשר הממונה על תחום התרבות, בהסתייעות אנשי משרדו בלבד, עוררו בעיות קשות ויסודיות ויצרו

293 בג"ץ 3429/11 בוגרי התיכון הערבי האורתודוכסי בחיפה נ' שר האוצר (פורסם בנבו, 5.1.2012).

294 לפירוט הטיפול בבקשות שהוגשו לשלילת תקציב ראו דבריו של היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד אסי מסינג, לפני ועדת החינוך של הכנסת בישיבתה מיום 11 בנובמבר 2018; כן ראו נירית אנדרמן "יועמ"ש האוצר על 'נאמנות בתרבות': אין צורך בחקיקה חדשה" הארץ (15.11.2018).

295 וראו פרספקטיבה של סיני פחר, במאי מחזות המוצגים בחיאטרון יפו, על משמעות הליך בחינתה של היצירה שיצר לפי סעיף 33 בידי נציגי השלטון. סיני פחר "מי צריך בכלל את ההכשר של השלטון להצגות" הארץ (7.9.2017). ולהרחבה בעניין זה מפרספקטיבה אמריקאית ראו O'Neil, לעיל ה"ש 22, בעמ' 177-193. ומאמר המתמקד במיוחד ב־איי-חוקתיות, מטעמי פגיעה בחופש ביטוי, של שלילת תמיכה בגין פגיעה ברגשות הציבור או חשש לפגיעה – Amy Ruth Ita, *Censorial Community Values: An Unconstitutional Trend in Arts Funding and Access* 61 (5) OHIO STATE LAW JOURNAL 1725-1754 (2000)

חשש לפגיעה ממשית בכבוד האדם בישראל, בשוויון, בחופש הביטוי ובעקרונות השיטה הדמוקרטית הישראלית.

בהקשר זה הודגש שוב כי את האיזון בין חופש הביטוי לבין אינטרסים חיוניים אחרים יש להותיר לדין הכללי ולגופי האכיפה והמשפט. הוראות המשפט הפלילי קובעות הגנה על ערכים ועל נורמות בעלי חשיבות מרכזית לחברה, והן מבוססות על הכוונה ברורה ומפורשת של התנהגות באמצעות הסדרים שנקבעו. החוק הפלילי כולל עבירות שעניינן בגידה, המרדה, הסתה וכיוצא באלה. העבירות מנוסחות כהוראות מפורטות, הכוללות יסודות נפשיים והתנהגותיים אסורים, וההכרעה בשאלה אם אדם מסוים עבר עליהן נתונה לגופי האכיפה ולבתי משפט, בכפוף לסדרי דין זכויות נאשמים בפני בתי המשפט. בסעיף 33 לחוק יסודות התקציב וכן בהסדר שהוצע לתיקון חוק תרבות ואמנות, מתערבבים פעולות וביטויים שאינם אסורים ושאין בלתי חוקיים (ציון יום העצמאות או יום הקמת המדינה כיום אבל; שלילת קיומה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית) המנוסחים ניסוח עמום וכוללני, עם ביטויים שהם אסורים, וקבועים בעבירות חמורות וחמורות פחות (הסתה לגזענות, אלימות וטרור, הזדהות עם טרור והשחתת סמלי המדינה). בכריכתם יחדיו הם מקבלים לכאורה את אותו מעטה חומרה וחוסר לגיטימיות. במובן זה, אותן פעולות שהן אסורות על פי הדין הפלילי משמשות "מסך עשן" גרידא כדי להצדיק את הפעולות האחרות, הכלליות, שאינן אסורות בדין ולתת להן גוון חמור ולא לגיטימי.

וחמור מזה, כאשר השאלה אם אכן נעשו פעולות אלה נתונה להכרעתו של גוף פוליטי ומינהלי שאינו בית משפט, אינו מחויב בהקפדה על זכויות נאשמים וסדרי דין, ובבירור ושקילה מדוקדקים של משמעות הפעולות והכוונות של הגוף או האדם שלפניו, עלולה המהות העמומה של הפעולות והמגבלות לשמש כר פורה לפרשנות נרחבת של שר שהוא אישיות פוליטית ולאפשר יציקת תוכן פוליטי מובהק להוראות אלו. זאת, גם כאשר נדרש השר, קודם החלטתו, לקבל חוות דעת משפטית והמלצות מקצועיות, כפי שמחייב ההסדר הקיים. הדבר שונה מפעולה של גופי אכיפת החוק ובהם המשטרה, התביעה ובתי המשפט, האמונים על אכיפת החוק הפלילי באשר להוראות הקבועות בדין הפלילי, ומוסמכים להחליט מתי אכן מדובר באירוע לא חוקי. למדינה כלים רבים לטפל גם בהסתה וגם בחתרנות נגד קיום המדינה.

בייחוד אין מקום לתת לגופים פוליטיים, שהם גם הגופים המממנים, סמכויות אלה ודווקא בתחום התרבות והאומנות שהפעילות בו עניינה במימוש הזכות לחופש ביטוי, חופש היצירה, הזכות לתרבות והיבטים נוספים הכרוכים בכבוד האדם, ועל אחת כמה וכמה אין לתת לאותם גופים סמכויות אלה בנוגע לביטויים שהדין הפלילי אינו אוסר אותם, והם אינם מוגבלים על פי האיזונים המגבילים את חופש הביטוי להגנה על אינטרסים אחרים.

ועדת החינוך והתרבות של הכנסת קיימה סדרה של דיונים בהצעת החוק הממשלתית, והובאו לפניו נימוקי ההתנגדות של הגופים השונים, התנגדויות והסתייגויות של גופים אזרחיים ומוסדות התרבות וכן גופים ויחידים שהביעו תמיכה בהצעה. הגם שוועדת החינוך והתרבות השלימה את ההכנה של הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, בתיקונים קלים להצעת החוק הממשלתית, היא לא הועלתה לקריאה שנייה ושלישית במליאה בשל התנגדות חלק מחברי הכנסת. משהחליטה הכנסת ה־20 על התפזרותה, נבלם אישורו של התיקון לחוק התרבות והאומנות בתקופת כהונתה של הכנסת ה־20.

המושג "ממלכתיות", תחולתו בהקשר של חופש הביטוי והפתרון שהוא טומן בחובו

המושג "ממלכתיות"

"ממלכתיות" הוא מונח ישראלי "למהדרין" ואין מוכרת לו מקבילה של ממש בשפות אחרות. המונח מצוי על סדר היום הציבורי עוד מימי "המדינה שבדרך", הגם שתכיפות השימוש בו ועוצמתו ידעו עליות ומורדות, ונדמה כי גם התוכן הנוצק לתוכו משתנה עם השנים.²⁹⁶ הוא שימש מונח מרכזי בשנים שלאחר הקמת המדינה. דוד בן־גוריון, ראש הממשלה הראשון, ביקש

296 אריק כרמון ממלכתיות יהודית (1994); אבי בראלי וניר קידר ממלכתיות ישראלית (מחקר מדיניות 87, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2011); וראו גם רוביק רוזנטל "ממשלה מאוד ממלכתית" בלוג השפה העברית של מילון רבי־מילים (29.9.2016).

לקדם באמצעותו את תפיסת המדינה כישות מאחדת, המצויה מעל הזרמים הפוליטיים השונים ובנפרד מהם.²⁹⁷ על פי גישה אחרת, לרבות בעקבות גישתם של בראלי וקידר, עניינו המושגי של המונח בתפיסה רפובליקאית-אזרחית, התשתית ההולמת לפעולתו של שלטון ולשותפות אזרחית בחברה, בעל דמיון למונח statesmanship. לאחרונה שב השימוש במונח לקדמת הבמה הציבורית בישראל, ושאלת משמעותו והשימוש בו רלוונטית במיוחד.²⁹⁸

גישתנו היא כי "ממלכתיות" עוסקת ברובד המשותף, המוסכם והליבתי של קיומה של המדינה כ"ממלכה", המהווה בית לתקומת העם היהודי בארצו, ובה בעת קמה על פי העקרונות המנויים במגילת העצמאות, ולפי הנוסחה שהתגבשה: מדינה שהיא יהודית ודמוקרטית. במילים אחרות, מדינה המשקפת את "יהודה השבה על כנה"²⁹⁹ במובנה הלאומי,³⁰⁰ ובה בעת מבטיחה מתן זכויות אזרחיות לכלל אזרחיה ולא לאלה הנמנים עם קבוצות הרוב בלבד, לרבות "שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה, בלי הבדל דת, גזע ומין; תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות". המונח "ממלכתיות" במובן זה קשור בקשר הדוק עם מונח ה"זהות" במדינות לאום אחרות: הגם שמושגית הוא מבטא התייחסות לרכיבים סמליים בזהות קבוצת הרוב,³⁰¹ הוא משקף גם גישה המכבדת את מעמד בני הקבוצות האחרות ומעניק להם מעמד גם במרחב הציבורי, ובכך מאפשר גם

297 גם במחיר הדחקה מי שלא שירת אינטרס זה לגישתו. וראו אודי לבל "ונזכור את כולם? הרחקה חללי האצ"ל והלח"י מן ה'סיפור' הממלכתי: על שכול, זיכרון ותיאוריית הדה-לגיטימציה נגד 'חירות' " תרבות דמוקרטית 11, 77 (החשש"ח).

298 וראו כדוגמה את השימוש הנרחב במונח סביב חגיגות יום העצמאות ה־70 למדינת ישראל, כמו בשאלת השתתפות ראש הממשלה כנואם מרכזי בטקס הדלקת המשואות בהר הרצל, שהנואם המרכזי בו, מסורתית, הוא יו"ר הכנסת כנציג הריבון. הדיון הציבורי נסב על שאלת הפגיעה ב"ממלכתיות" הטקס.

299 מישורי, לעיל ה"ש 174, בעמ' 215-217, בפרק "מ'יהודה המשוחררת' ל'יהודה השבה על כנה'".

300 וראו גם גוטווין לעיל ה"ש 74, בעמ' 537-539.

301 וראו בהקבלה שלמה אבינרי "קתדרלת נוטרדם והחילוניות הצרפתית" הארץ (25.4.2019).

את הזדהותם של מיעוטים עם מדינת הלאום.³⁰² הדבר דומה לפריזמה הלאומית והליברלית שמציעות גביזון ועוזלצברגר לדיון בנוסחה "יהודית ודמוקרטית", בהערכה לתשתית שהניחו רובינשטיין ויעקובסון.

נוסף על זה אבקש לטעון כי בגדר השימוש במונח "ממלכתיות" מבוטאת גם הציפייה של האזרחים מן הפועלים בשמה של ה"ממלכה" לפעול באופן העולה בקנה אחד עם עקרונות ליבתיים אלה, באופן הפונה אל העקרונות המאחדים והמשותפים שבקיום המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, ולפי עקרונות מגילת העצמאות. השימוש במונח "ממלכתי" כשהוא מתאר את מחויבותו, את תפקידו או את אופן פעולתו של נושא תפקיד שלטוני, יקדם הבחנה בין מחויבות נושא התפקיד השלטוני לציבור לבין פעילותו במישור הפוליטי ויבטא ציפייה מן הפועלים בשמה של ה"ממלכה" לפעול עניינית, בלא משוא פנים, במקצועיות, כשהם מחויבים לשלטון החוק ומכבדים את זהותה, את סמליה ואת ערכיה היסודיים של המדינה. מאלה נגזרת גם הציפייה כי השלטון יעניק לכלל האזרחים ולקבוצות הזהות התרבותיות את הזכויות הנגזרות מערכים אלה.

לסיכום, אומר כי לגישתי המונח "ממלכתי" מתאר תכונה או התנהגות המבטאת את הרובד המשותף, המוסכם והליבתי של קיום מדינת ישראל, ואשר –

(1) מתאר התנהגות שתכליתה לקדם אינטרסים של טובת הכלל ואשר איננה מקדמת אינטרסים של תנועה מסוימת (פוליטית, אידאולוגית, תרבותית או אמונית);

(2) מפנה את תביעתו אל המדינה ואל בעלי שררה או נושאי תפקיד מטעמה (בשונה מן האזרחים), בהתייחס למרחב הציבורי בישראל (מוסדות, משאבים וכיוצא בזה) ואל הפעולות שהם מבצעים מכוח תפקידיהם ומעמדם.

(3) מבוסס על ציפייה שהשימוש בכוח והמימוש שלו ייעשו מתוך הבנה כי תפקיד המדינה ובעלי הכוח בה לשמש נאמנים של אזרחי המדינה והנושאים באחריות לזהותה כמדינה יהודית ודמוקרטית.

302 וראו הדיון על רב-תרבותיות במדינות לאום, לעיל בפרק "הזכות לתרבות ורב-תרבותיות".

ציפייה זו של הציבור ל"ממלכתיות" עשויה להתבטא ברבדים תרבותיים גרידא, סמליים ורגשיים, כפי שהתבטאה בתקופה האחרונה בחוסר הנוחות הציבורי מצילום לא ראוי, לא מכובד, של נציג ציבור באירוע רשמי המייצג את המדינה;³⁰³ בתחושת הפגיעה הקולקטיבית כאשר חברי כנסת וראשי ועדות כנסת עולבים בנציגי משפחות שכולות במהלך ישיבה בוועדה בכנסת;³⁰⁴ בדרישה שרשויות השלטון לא יערבו שיקולים פוליטיים בהכרעות ובאירועים בעלי משמעות ציבורית מיוחדת וכלל-ישראלית כמו פרס ישראל.³⁰⁵ הציפייה לממלכתיות מתמצית בעיקרה בדרישה לשמירה על המהות המשותפת והלא-פוליטית של הציבוריות הישראלית, בציפייה כי תכובד בפעולות של בעלי סמכות ובעלי תפקיד ומעמד ברשויות השלטון,³⁰⁶ וכן בציפייה לכיבוד שלטון החוק מצד נבחרי הציבור והנושאים בתפקידים ציבוריים כבסיס לאמון הציבור בהם. ויודגש כי, לפי גישה זו, אין הממלכתיות בגדר מקור חיצוני לבחינת החובה לציית לשלטון או הכפיפות לשלטון החוק, ואין היא מצויה במדרג שמעל שלטון החוק וערכי המדינה, אלא מבטאת את כיבודם.³⁰⁷

הציפייה לממלכתיות בהקשרים תרבותיים מקבלת ביטוי בפעילות או בנסיבות המייצגות את סמלי הציבוריות הכלל-ישראלית, כמעמד נשיא המדינה או יו"ר הכנסת, בטקסים ציבוריים מרכזיים ובייצוג המדינה כלפי אישים וגופים זרים

303 וראו דוגמה בתגובות ל"סלפיי" של ח"כ אורן חזן עם נשיא ארצות הברית במעמד לחיצות הידיים הרשמי עם הגעתו לנמל התעופה בן-גוריון. מאיר תורג'מן ואיתמר אייכנר "פרצופה של המדינה" ידיעות אחרונות (23.5.2017).

304 דבר ראשון "שפל חדש" דבר העובדים בארץ ישראל (20.4.2017); אריק בנדל "כלבי המחמד ביביטן ומיקישקוש נובחים על הורים שכולים" מעריב (20.4.2017).

305 ממלכתיות טקס פרסי ישראל נדונה בעתירות שהוגשו נגד הענקת פרסים לזוכים מסוימים. בית המשפט קבע כי ממלכתיות הפרסים כרוכה בשמירה מפני עירוב שיקולים פוליטיים. בג"ץ 2454/08 פורום משפטי למען א"י נ' השרה יולי תמיר; בג"ץ 2709/04 שאלו יהלום נ' שרת החינוך (2008).

306 ייתכן, והדבר טעון בחינה, שניתן למצוא מקבילות מסוימות למושג ברעיון ה"רפובליקה" הצרפתית ובציפייה האזרחית מהשלטון לכבד את העקרונות שביסודה.

307 בכך היא נבדלת מן הדיון במושג הממלכתיות במשנתו של הרב קוק או בהתפתחויות מסוימות בזרמי הציונות הדתית, היוצקות גם תוכן הלכתי למושג ומשתמשות בו כמקור לדיון והנחיה בשאלת כיבוד מוסדות המדינה.

ובעולם. ויודגש שוב כי הממלכתיות בהקשר זה היא אפיון המצופה מן הממלכה ומנציגיה, מן השלטון ומנושאי התפקיד הציבורי. אין היא דרישה המופנית כלפי היחיד או כלפי הפעילות הפרטית. לדוגמה, היחיד יכול שיתארח כצופה בטקס הדלקת המשואות השנתי בערב יום העצמאות בהר הרצל, כשהוא עטוי בשמיכת צמר משובצת בתור מגן מפני הקור הירושלמי, אך ציפיותו מנושאי התפקידים הבכירים בשירות המדינה כי יכבדו את האירוע בלבוש רשמי בשל מחויבותם למעמד הממלכתי שיש להם חלק בו מכוח תפקידם. הפנייה של דרישה לממלכתיות אל היחיד שאינו נושא בתפקיד ציבורי מצמצמת חירויות הנתונות לו בלא כל הצדקה, ובראשן בחירותיו הנובעות מכבוד האדם וחופש הביטוי.

בהשראת המונחים והמושגים שבהם עסקתי בחלקו הראשון של המסמך אבקש להציע לראות בממלכתיות "ערך ציבורי" בהקבלה לערך הטובין הציבורי התרבותי: ערך שהציבור מעוניין בשימורו כביטוי לזהות החברתית המשותפת ותשתית מוסכמת ויציבה לקיום החברתי לפי ערכי היסוד המשותפים. ערך ציבורי מסוג זה יהיה, מטיבו, נפרד מן המארג הפוליטי, הזמני והחולף.

תהליכים בחברה הישראלית ובפוליטיקה הישראלית מעידים על שחיקה במופעה של התנהלות ממלכתית במוסדות שלטון ובנסיבות שבהן קיימת ציפייה לנוכחותה. תהליכים אלו עולים בקנה אחד עם תהליכים בחברה הישראלית ששמואל נח־אייזנשטדט הבחין בהם: היחלשותן של מסגרות ציבוריות עצמאיות שאמורות להיות ניטרליות מבחינה פוליטית וכן ערעור על הלגיטימיות של ההסדרים הדמוקרטיים החוקתיים בשם חוק עליון או חזון על והתגברות המגמה של אנרכיזם פוליטי עקרוני.³⁰⁸

ובכל זאת דומה כי הציפייה לממלכתיות עדיין קיימת, ככל הנראה על בסיס הערך הציבורי אשר החברה מעוניינת בו ושהיא מייחסת אותו לקיומה של ממלכתיות, ולפיכך הנושא מצוי על סדר היום הציבורי.

308 שמואל נח־אייזנשטדט הפרדוקסים של הדמוקרטיה: שברירות, המשכיות ושינוי (רוח בר־אילן מתרגמת, 2005), פרק ט והנספח "הדמוקרטיה בישראל והאתגרים העומדים בפניה", בעמ' 127 ואילך. כן ראו הסבר של התהליכים בפרספקטיבה אחרת – גוטווין, לעיל ה"ש 74.

קינה על היעדר הממלכתיות וציפייה לשובה בוטאה בדברי נשיא המדינה ראובן (רובי) ריבלין בפתיחת המושב הרביעי של הכנסת ה־20:³⁰⁹

אנו עדים היום לרוחות של מהפיכה או הפיכה שניה. הפעם, שלטון הרוב – הוא שליט הבלעדי. במקום "היקום השפיט", אנו מוצאים את "היקום הפוליטי" [...] מלוא כל הארץ ומוסדותיה – פוליטיקה. המהפכה הזאת מבקשת לקרוע סוף־סוף, את מסיכות הצביעות, לכאורה, מעל שומרי הסף כולם. במהפכה הזאת, השליט הוא גם הקורבן. "אנחנו נראה לכם מה זה", זהו פס הקול של המהפכה, תמה ממלכתיות מן הארץ ואחרינו המבול.

ובסוף הדברים:

אני מאחל, אדוני היושב־ראש, לכם ולכולנו, מושב של הנהגה והישגים מתוך יצירת הסכמות; מושב שבו לכל קבוצה שמיוצגת כאן – לכל קבוצה – תינתן ההזדמנות להשפיע ולקחת חלק; מושב של ענווה וכבוד למערכות המכוננות שמבלעדיהן ומבלעדי האיזונים הדקים ביניהן – אין; מושב של הבטחת המשילות לצד השמירה על ממלכתיות; מושב שיאדיר, יאדיר את שמה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, דמוקרטית ויהודית, ללא שום הקלה – דמוקרטית ויהודית בדיבור אחד, כי קרוב אלינו הדבר מאוד, בפינו ובלבנו לעשותו.

ממלכתיות ומדיניות תרבות רב־תרבותית

ממלכתיות זו שאנו עוסקים בה תבוטא גם במדיניות תרבות, בראש ובראשונה בהכרה א־פוליטית במגוון התרבותי המיוחד את מדינת ישראל, בזהות התרבותית הלאומית, ועימה זכויות לתרבות של אזרחים וקבוצות המרכיבים

אותה כחלק מקבוצת הרוב או כמיעוטים. ממלכתיות במדיניות התרבות תבוסא ברב-תרבותיות מכבדת, מכילה ולא לעומתית, אשר אינה תובעת הגמוניה מכוח עוצמה פוליטית של שלטון זה או אחר והמקדמת את תחום התרבות מתוך מחויבות לכלל אזרחי המדינה ומתוך מתן כבוד ומעמד, גם במרחב הציבורי, לקבוצות הזהות התרבותית השונות המרכיבות אותה. בשל מובנה האמור לעיל של הממלכתיות, על רקע עקרונות היסוד של קיום המדינה וציפיות האזרחים ממנה ומן הפועלים מטעמה, ברי שזהותה של המדינה, הכורכת את יהדותה עם היותה דמוקרטיה ליברלית, מציבה אתגר בפני קובעי המדיניות ובפני השלטון. האתגר קיים גם בתחומים אחרים, אלא שייטכן שבתחום התרבות מידתו רבה במיוחד בשל זיקתו ההדוקה של התחום לחופש הביטוי ולביטוייה של זהות.

מנחם מאוטנר דן בהרחבה בספרו העוסק בתרבות ומשפט בישראל בפתחה של המאה ה-20 ואחת באתגר זה, ועל יסודו מציג את הצורך לקדם מהלך דו-ממדי בתחום התרבות ("תרבות" כאן במובנה הרחב): האחד – מתן מקום לקבוצות השונות שבחברה ושילוב המיעוטים בשימת דגש על המיעוט הערבי; השני – הבנה בדבר רובד נוסף ההכרחי לחיים המשותפים של החברה ומצוי מעל לרב-תרבותיות ולמפריד.³¹⁰

נאוומו של נשיא המדינה ראובן (רובי) ריבלין "הסדר הישראלי החדש",³¹¹ שנישא בכינוס הרצליה בשנת 2015, במלאת שנה לכהונתו, קורא אף הוא לפתיחות רב-תרבותית לשם יצירת ישראליות משותפת. הנאום, המכונה "נאום השבטים", דן במורכבותה של החברה הישראלית ובפיצולה וקורא לעסוק בסוגיית הזהות המשותפת כאתגר מרכזי בהתבסס על פתיחות למגוון ולעושר התרבות:

היסוד הרביעי, רבותי, והמאתגר מכולם, הוא יצירת הישראליות המשותפת. למרות האתגרים שמעמיד בפנינו הסדר הישראלי החדש, עלינו לדעת: הפסיפס הישראלי המתהווה אינו גזרה – אלא הזדמנות אדירה. הוא טומן בחובו עושר תרבותי, השראה,

310 מנחם מאוטנר משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת אחרית דבר 419-423 (2008).

311 ראובן ריבלין "ארבעת השבטים" (נאום במסגרת כנס הרצליה 2015, המרכז הבינתחומי הרצליה, 7.6.2015), אתר בית הנשיא – תקווה ישראלית.

אנושיות ורגישות. אסור שהסדר הישראלי החדש ידחוף אותנו להיבדלות והיפרדות. אסור לנו לוותר על תפיסה של ישראליות. אלא, עלינו לפתוח את שעריה, ולהרחיב את שפתה.

הממלכתיות כמגן לתרבות: תחולתו של המושג "ממלכתיות" ביחסי השלטון ותחום התרבות

בבואי לבחון את תחולת מושג הממלכתיות ביחסי השלטון ותחום התרבות אזכיר כי ענייננו בציפייה מן השלטון, ואין המדובר בציפייה מן האזרחים היוצרים בפעילות היצירה ובשיח על אודותיה את אותו מוצר ציבורי ייחודי המכונה תרבות ואומנות.

הממלכתיות היא הציפייה מהשלטון כי השימוש בכוח והמימוש שלו ייעשו מתוך הבנת תפקיד המדינה ובעלי הכוח בה כנאמנים של אזרחי המדינה, ובהקשר זה – לזכותם לחיים הכוללים תרבות, יצירה מגוונת ותוססת ואפשרות צריכה של תרבות. לכן הממלכתיות אינה יכולה לשמש חרב נגד פעילות אזרחית בתחום התרבות אלא דווקא בגדר מגן לה.

האינטרסים של טובת הכלל בתרבות עניינם ביצירת תנאים למימוש הזכות לתרבות. זו – כפי שכבר פירטתי בהרחבה לעיל – משמעותה מימוש של כבוד האדם, חופש הביטוי, הגשמה אישית, ביטוי הזהות האינדיווידואלית והקבוצתית, פתיחות רבת-תרבותית וחיוניותו של שיח חברתי ודמוקרטי. משנה תוקף יש לכך בחברה רבת-תרבותית ופלורליסטית, אשר אפשרות הביטוי התרבותי והגשמת הזהות התרבותית של קבוצותיה השונות מאפשרות תחושת שייכות למרחב המשותף, העמקת האמון, קיום שיח דמוקרטי, ביטוי מגוון דעות והשקפות והבטחת קיומו של מרחב לביטוי של אי-הסכמות ושל מחלוקות (העדיף על פני דרכים חלופיות לביטוי).

הממלכתיות במובנה זה עולה בקנה אחד עם היותה של מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית, במובניה הלאומיים והליברליים, בהתאמה, כפי שהם נדונים

אצל גבזון ועוז-זלצברגר. מובן דומה, אך שטמון בו רוברד נוסף שיסודו בגישה רפובליקאית-אזרחית, מצוי אצל מאוטנר בהתייחסו אל מדינת ישראל כמדינה שהיא מדינת הלאום של העם היהודי ובה בעת מבקשת להיות ליברלית ורב-תרבותית.³¹²

מדינה רב-תרבותית המבקשת להיות ליברלית חייבת להשקיע מאמץ כדי להטמיע כחלק מהתרבות הפוליטית שלה גם את הצורך שלה להתור לזיהויו ולמימושו של טוב שהוא משותף לכל אזרחיה. עליה להדגיש ולהזכיר לעצמה שמעבר למאבקים הפוליטיים "השוקיים" שהקבוצות התרבותיות החיות מנהלות ביניהן, על נציגים הפוליטיים של הקבוצות לנהוג באחריות ולתת את הדעת באשר לצרכים, ליעדים, ולאינטרסים המשותפים לאזרחי המדינה כולם.

משמעותו הספציפית של הדבר היא כי בשל אפיוניו של תחום התרבות הבטחת הזכות לתרבות כוללת גם את חיובה של המדינה לסייע לתחומי המשנה של התרבות שקיומם מותנה בסיוע כלכלי, להעמיד אקטיבית תנאים הוגנים ושוויוניים למימוש הזכות לקבוצות שונות באוכלוסייה, לאפשר את הגשמת הזכות לפי עקרונות חופש הביטוי ולהבטיח מרחב המאפשר השקפות ודעות שונות, שקיומו ייבחן על פי מבחן התוצאה. קרי, ממלכתיות זו שאנו עוסקים בה, בתחום התרבות, תבוא לידי ביטוי גם בסיוע למימוש הזכות לתרבות ולא תושג במניעת פגיעה בחירויות בלבד.

האינטרסים של טובת הכלל למימושה של הזכות לתרבות של יחידים וקבוצות ובחברה כולה מחייבים ניטרליות, סביבה נטולת התערבות המאפשרת מרחב יצירתי ופרשני של היוצרים ושל הצופים כחוויה תרבותית מתמשכת. אינטרסים אלו מגבילים את השלטון מעיסוק בתוכן הפעילות התרבותית האומנותית או מקביעה פרשנית של התרבות. הם מחייבים סביבה הולמת לפעילות תרבותית, נטולת מעורבות פוליטית, המאפשרים ליוצר ולצופה מעורבות חברתית ואת הגשמת תפקידו של האומן בחברה. אינטרסים אלה של טובת הכלל אינם עולים בקנה אחד עם הגבלה של פעילות התרבות והגבלה של מימון תחום התרבות מן הבחינה התוכנית. האינטרסים של הכלל עולים בקנה אחד עם מענה רחב, פתוח וחופשי למגוון התרבותי ולכלל האזרחים, כמו גם עם פתיחות לתרבויות אחרות.

מכוח הציפייה לממלכתיות מתבססת החובה המוטלת על רשויות המינהל – להימנע ממעורבות בעלת משמעויות פוליטיות – וזו מקבלת משנה תוקף בתחום התרבות בשל אופיו הכרוך בחופש הביטוי. הגבלת פעולתן של רשויות השלטון מכוח הציפייה לממלכתיות עולה בקנה אחד עם החובות הנגזרות מכבוד זכויות האדם וחירויותיו בשלטון דמוקרטי-ליברלי. היא עולה בקנה אחד גם עם עקרון האי-הנצחה, הנדון במאמרו של אדם שנער, שעל פיו אל לשלטון לנצל את סמכויותיו ואת מעמדו להנצחת שלטונו, ובכלל זאת אל לו למנוע את השיח הציבורי ואת הביקורת שיש בהם כדי להביא להחלפת השלטון. על בסיס עיקרון זה, לגישתו של שנער, ראוי לדחות את הדוקטרינה שלפיה הפרדה בין חופש הביטוי לבין מימון ציבורי של תחום התרבות – אפשרית.³¹³

תחולתה של הציפייה לממלכתיות ביחסי השלטון והתרבות עולה בקנה אחד עם מסקנותיהם של ד"ר אורי אהרונוסון וד"ר הילה שמיר באשר לשאלה "האם מדינות רווחה נהנות מ'חופש המימון'?" על תשלומים מותנים וביטוי פוליטי,³¹⁴ שאזכרו לעיל, שלפיהן "ככל שהמדינה מממנת יותר מן הפעילות בתחום, כך היא חופשית פחות להטיל תנאים ומגבלות על חירות ההתנהגות באותו התחום". אומנם, כפי שמציינים אהרונוסון ושמיר, "נתון זה עלול ליצור תמריץ (בעייתית) למדינה לסגת ממימון של תחום פעילות שבהם [שבון] התמיכה המדינית חיונית". הפתרון החלקי לחשש זה אפשר שיימצא, לעמדתם, במישור החוקתי. ואכן, לפי עמדתו במהלך הדיון עד כה, ביסוס חוקתי לזכות לתמיכת המדינה בתחום התרבות מעוגן בתרומתו החשובה של התחום למימוש כבוד האדם באמצעות חופש הביטוי בהיבט האישי והחברתי, והוא נוסף על מחויבותה של המדינה לתחום התרבות כפי שהיא מעוגנת בחוק התרבות והאמנות.

במאמר מוסגר אציין כי הדיון הרב-תרבותי בהקשר כבוד האדם מאיר גם את הזיקה האפשרית בין זהות דתית לתחום התרבות. במחקר מדיניות זה לא עסקתי בשאלה הרחבה של היחס בין הזכות לשירותי דת לזכות החיובית לסיוע לתחום התרבות. שאלה זו מחייבת ליבון מקיף של היחס שבין זהותה של המדינה

313 אדם שנער "חופש הביטוי, חופש המימון ועקרון אי-הנצחה" משפטים על אתר יב (8) (2018).

314 לעיל ה"ש 162.

המודרנית לדת, בין שהיא מדינת לאום ובין שלא, ובין המדינה למגוון הזהויות הדתיות של אזרחיה מחד גיסא, וליבון של היקף ההקבלה בין הזכות לחופש הדת והחופש מדת לבין הזכות לתרבות כזכויות אדם מאידך גיסא.³¹⁵ מדינת ישראל, הדוגלת בהענקת סיוע של ממש בתחום שירותי הדת, מתבססת לכאורה על מחויבותה לסיוע לאזרחיה במימוש זהותם ותרבותם בדרך ממלכתית, במנעד זרמים, גישות ותרבויות. מכך ניתן לגזור מחויבות גם במובנים נוספים של מימוש הזהות התרבותית, ובהם הזכות לתרבות הנדונה כאן.

קריאה ממלכתית של הנחיית המחוקק בחוק התרבות והאמנות, התשס"ג-2002

חוק התרבות והאמנות עיגן את הקמת המועצה הישראלית לתרבות ואמנות ואת תפקידיה בתחומי מדיניות התרבות והייעוץ לשר ולממשלה, וקבע בסעיף 2(ג) לו את מטרות פעולתה:

המועצה תפעל לשם קידום מדיניות של תרבות ואמנות, הנותנת ביטוי לחיי היצירה והרוח במדינת ישראל, תוך הבטחת חופש היצירה ומתן ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות השונות הרווחות בה ולערכיה כמדינה יהודית ודמוקרטית.

הוראה זו היא בעלת חשיבות מרכזית, והיא מבססת, לגישתי, את מחויבותה הממלכתית של ממשלת ישראל לתחום התרבות והיצירה, למימושם של הזכות לתרבות, חופש הביטוי וכבוד האדם כפי שנדונו במחקר זה.

מנוסח הסעיף ניתן ללמוד הן על החשיבות שהמחוקק מייחס לעצם קיומה של מדיניות תרבות ואמנות והן על המשמעויות שביקש המחוקק ליצוק למדיניות זו: חשיבותם של חיי יצירה ורוח כאשר אלו מבוססים בראש ובראשונה על חופש היצירה, שאותו מורה המחוקק להבטיח.

315 למנעד הסוגיות ראו אביחי דורפמן חופש הדת והחופש מדת בראי הרעיון הדמוקרטי (2015).

הוראת המחוקק למתן ביטוי לחיי היצירה והרוח מבססת את חובת המדינה להיות אקטיבית בפעולתה לסיוע לתחום התרבות, קרי חקיקת הסעיף מייחדת את תחום התרבות מגדר כלל התחומים ששאלת הסיוע להם נתונה לשיקול דעת המדינה. ומשנחקק – מחויבת המדינה לקדם מדיניות תרבות שתיתן ביטוי לחיי היצירה והרוח.

כאמור, המחוקק מחייב כי פעולה זו של קידום מדיניות למתן ביטוי לחיי היצירה והרוח תיעשה בתוך כדי הבטחת חופש היצירה.

בצד הבטחת חופש היצירה מנחה המחוקק כי יש לתת ביטוי לכמה עניינים: מתן ביטוי למגוון התרבותי של החברה בישראל, להשקפות הרווחות בה ולערכיה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית. ואדגיש, "מתן ביטוי" ותו לא. המחוקק דורש רק כי לאלה יינתן ביטוי, ואינו מחייב להבטיח אותם, כפי שהוא קובע באשר לחופש היצירה.

אדגיש גם זאת: מתן הביטוי במסגרת מדיניות התרבות והאומנות למגוון התרבותי, להשקפות הרווחות בציבור ולערכי המדינה הוא ממטרות הפעולה של המועצה. כל אלה מצויים במישור אחד. אין האחד מהם עדיף על משנהו או כפוף למשנהו. כלומר, המגוון התרבותי במדינה אינו כפוף לערכי המדינה. יש לתת ביטוי לשניהם.

סעיף מרכזי זה המעגן את מהות היחסים בין השלטון לבין תחום התרבות עולה בקנה אחד עם גישה ממלכתית למדיניות תרבות המכבדת את ערכיה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, על פי מהותו של תחום התרבות: חיי יצירה ורוח, אשר בסיס ואבן יסוד להם היא הבטחת חופש יצירה. נוספת על אלה הנחיית המחוקק כי יינתן ביטוי למגוון תרבותי והשקפות בחברה ולערכי המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית.³¹⁶

316 וראו עמדתו של השופט קיסטר בפרשת פסטיבל אבו־גוש, לעיל ה"ש 161, בעמ' 838-839 לפסק הדין, שקדם בשנים רבות לחקיקת חוק תרבות ואמנות, ובהמשך לדיון שהתקיים לעיל בטקסט שנלווה לה"ש 251. השופט קיסטר דן בסמכות המדינה, שניתן להבינה גם על רקע התקופה, להעדיף חיזוק של זהותה והעמדה של אמצעים לתרבות הקבוצות בחברה על פני הנגשה של תרבות כללית מן העולם הרחב.

מתן ביטוי לזהות החברה וערכיה מבלי לפגוע בהבטחת חופש היצירה הוא כמוזן אתגר של ממש. יישומו מחייב הבחנה ברורה בין מהלכי מדיניות ושימוש בכלים לעידוד תחום התרבות לבין התערבות בתכנים קונקרטיים וניצול סמכות המימון להעדפת השקפות פוליטיות או אידאולוגיות.

תחולת הדרישה לממלכתיות בתחום התרבות על השר ועל הממשלה

חוק תרבות ואמנות, כפי שקבע אותו המחוקק, הוא בראש ובראשונה עיגון של מחויבות המדינה לתחום התרבות. ודוק, סעיף 2(ג) לחוק התרבות והאמנות אינו חל על המועצה הישראלית לתרבות ואמנות בלבד, אלא יש בו כדי להנחות גם את פעולת השר והממשלה בתחום התרבות. לפי הוראות החוק, מוסמכת המועצה לייעץ לשר ולממשלה בכל עניין הנוגע לתחום תרבות ואמנות (סעיף 2(ב) לחוק התרבות והאמנות), וכן לייעץ לשר התרבות והספורט בכמה וכמה עניינים מסוימים המנויים בסעיף 3 לחוק. עם אלה מונה המחוקק עניינים מרכזיים בתחום מדיניות התרבות, ובהם מדיניות תרבות רב-שנתית, תוכנית רב-שנתית בנושא התמיכה במוסדות, יוזמות, מפעלים והקמה של גופים חדשים בתחומי התרבות והאמנות, וכן יוזמות ומפעלים לעידוד האומן. בשל מעמדה זה של המועצה הישראלית לתרבות ואמנות ולפי הפירוט שפירט המחוקק בעניין הייעוץ שבסמכותה לתת, לעצתה של המועצה מוקנה מעמד משפטי, והשר או הממשלה, לפי העניין, מצופים לתת להם משקל של ממש. לכוונת המחוקק בעניין זה נפנה גם לדברי יו"ר ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ח"כ זבולון אורלב, עת הציג לפני מליאת הכנסת את הצעת החוק מטעם הוועדה לקראת הקריאה השנייה והשלישית בהצעת החוק ואישורה כחוק:³¹⁷

עיקרו של החוק הזה אינו כסף. עיקרו של החוק הזה להסדיר, שאותה מועצה מסורתית לתרבות ואמנות שהוקמה בהחלטת ממשלה, תועלה רמתה; במקום שתהיה מועצה שפועלת מכוח מינוי של השר והחלטת ממשלה, להעלות אותה למועצה סטטוטורית שהיא מחויבת מכוח החוק, מוצעת על-ידי השר וממונה על-ידי הממשלה.

[...]

התפקידים של המועצה הם להציע תוכנית רב־שנתית למדיניות בתחומי התרבות והאמנות, יוזמות ומפעלים, ולהציע איך יפעלו הקריטריונים, אבל אני חושב שהחשיבות העיקרית של החוק הזה היא, שעד היום, לפני חקיקת החוק הזה, מדינת ישראל לא היתה מחויבת לתרבות ולאמנות. בחוק הישראלי לא היתה שום מחויבות לתרבות ולאמנות.

[...]

זו לא מועצה שמחלקת כסף, אבל זו מועצה שמציעה איך לחלק אותו, זו מועצה שאמורה לזרז את המדינה ליוזמות. זו מועצה שמגבשת המלצות, והיא מהווה קבוצת לחץ.³¹⁸

לסיכום, כאשר הממשלה ממלאת את תפקידה בתחום ההבטחה של קיום הטובין הציבורי "תרבות", הציפייה מן השלטון היא כי ימלא את תפקידו זה בממלכתיות, קרי באופן שאינו פוליטי, באופן המקיים את הוראות המחוקק ובאופן העולה בקנה אחד גם עם מהות התחום ועם חופש הביטוי והיצירה שביסודו. בתחום התרבות כל אלה שלובים בהסדר הקבוע בחוק תרבות ואמנות, לפי מהותו של תחום התרבות, שליבתו חופש הביטוי האומנותי וחופש היצירה, והנזקק לשם קיומו ולמילוי תפקידו לא־התערבות פוליטית ושלטונית. ביצוע תפקיד השלטון באופן ממלכתי ולא פוליטי עולה בקנה אחד עם הוראות המחוקק להקמת המועצה, עם תפקידיה ועם חיוב השר והממשלה להיוועץ בה. עיגון חובת המדינה כלפי התחום בחקיקת חוק תרבות ואמנות, כפי שהעיד יו"ר ועדת החינוך של הכנסת, הטיל על המדינה מחויבות למימון התחום והוציא אותה מגדר התחומים שהתמיכה בהם נתונה כולה לשיקול דעת המדינה ואינה בגדר חובתה. ומשכך, מימון מטעם השלטון בלא להבטיח את חופש היצירה, או שהוא מוגבל לתחומי תרבות מסוימים, לערכים והשקפות או לתכנים מסוימים, או שאינו נותן מענה לקבוצות מיעוט ופריפריה, אינו בבחינת התנהלות ממלכתית, והוא חוטא לכוונת המחוקק ולקיומם של התרבות וחי הרוח והיצירה במדינת ישראל.

318 וראו גם את דברי יו"ר הוועדה בעת הצגת הצעת החוק לקריאה ראשונה לפני מליאת הכנסת, פרוטוקול ישיבה מס' 334 של הכנסת ה־15, מיום 23.7.2002. יצוין כי יו"ר הוועדה הזכיר בנאומו את ההצעה להקים רשות תרבות עצמאית ולא שלל הגשמתה בעתיד לבוא.

תחולת הממלכתיות במובנה זה על הסיוע הציבורי לתחום התרבות וחיוב השלטון בניטרליות תוכנית עולים בקנה אחד עם חובתה של דמוקרטיה ליברלית להבטיח את חופש הביטוי בהקשריו השונים – הפוליטיים ושאינם פוליטיים מובהקים, למנוע העדפה או אפליה על פי דעות והשקפות, לבסס סובלנות אקטיבית ולהבטיח את מימושו של עקרון האי־הנצחה, כפי שנודונו לעיל.

בכל האמור בתחום התרבות ומימון ציבורי שלו במיוחד, עולה מושג ה"ממלכתיות" בקנה אחד גם עם עקרון השוויון ונפקויותיו. עקרון השוויון, כפי שהוא מוחל בתחום התמיכות כיום, מטה את השיח הציבורי לעיתים אל עבר פירוט פרמטרים מדידים וקביעת תמריצים לקידום מדיניות. אלא שעקרון השוויון משמעותו גם מניעת אפליה בין הזכאים לקבל מימון ציבורי על בסיס הבחנות לא לגיטימיות.

מדיניות תרבות שתבוסס על הבחנה בין יצירות, יוצרים או מוסדות על פי ערכיהם, השקפותיהם או עמדותיהם הפוליטיות, לפי הפירוש שנתנה להם הרשות השלטונית, תהיה גם משום אפליה. גישה ממלכתית מחייבת א־פוליטיות והימנעות מקידום אינטרסים של תנועה או אידאולוגיה מסוימות, על פי עקרון השוויון בחלוקת משאבי ציבור, והימנעות מהבחנות על בסיס השקפה או עמדה פוליטית.

ממלכתיות ומוסדות תרבות תשתיתיים ו"לאומיים"

סוג מוסדות המחייב תשומת לב בנקודת המפגש שבין תרבות, מימון ציבורי וממלכתיות הם המוסדות המשמשים "מוסדות תשתיתיים", ואשר מדינות מבקשות להבטיח את קיומם באופן מיוחד, אם באמצעות בעלות בהם, אם בהגדרתם כבעלי מעמד מיוחד, ולא אחת גם באמצעות מימון תקציבי ישיר שלהם. במדינות שונות הם פועלים על פי חוק או שהם מוגדרים כסוג מיוחד, כאשר הם מכונים לא אחת במונח "לאומי" (national). נמצא שבמדינות השונות מוסדות אלו אוצרים בחובם אוצרות רוח ותרבות או מסורת תרבותית מיוחדת

המרכזית להיסטוריה התרבותית באותה חברה, למורשת ולזהות של הקהילות ושל החברה או לקיומם של תרבות בת־קיימה, של חינוך ושל אוריינות תרבותית.

לעיתים, בשל משמעותו ומשקלו של תחום התרבות בתחום הזהות, האינטרסים של הכלל מעמידים בפני מדינות את הצורך לעסוק בזהותן בהקשר של מדיניות תרבות ולייחד משאבים לשם כך.³¹⁹ מוסד תשתיתי יהיה לעיתים זה שעיסוקו המרכזי הוא בזהותה של החברה, על מגוון הקבוצות שבה.

עם המוסדות שנתון להם מעמד מיוחד זה ניתן למנות מוזיאונים, תיאטרונים, תזמורות, מוסדות בלט או אופרה. בארצות הברית יהיו אלה מוסדות המקבלים מימון פדרלי ישיר, ובהם מוזיאוני הסמיתסוניאן, שהוזכרו לעיל. מוסדות אלה מרכזים אוצרות תרבות, אומנות, היסטוריה ומדע, וחלקם משמשים זירה לעיסוק בסוגיות זהות וקבוצות מיעוט, כמוזיאונים האפרו־אמריקאיים והאינדיאנים־האמריקאיים. מוסדות תרבות מרכזיים מוגדרים "לאומיים" במדינות שונות, ובהן אוסטרליה, פינלנד, דנמרק והולנד.³²⁰ בהולנד מדיניות התרבות מונחית על ידי שלושה מרכיבים שאחד מהם הוא הבטחת "תשתית בסיסית לאומית של מוסדות אשר ממומנים ישירות על ידי הממשלה, מאחר שהם בעלי פונקציה ספציפית בתרבות ובאומנויות הלאומיות או בעלי תפקיד מפתח בתשתית האזרחית או האורבנית".³²¹

"מוסדות התשתית" גם מייצגים את הזהות התרבותית של מדינות במעמדם, באיכותם, בייחוד התרבותי שהם משקפים או בייצוג מורכבות הנלווית לזהות המדינה.³²² מדינות מתחרות ביניהן עד כמה המוסדות התרבותיים שלהם משמשים אבן שואבת לאזרחיהם, לתושביהם ולתיירים מכל העולם, בדומה

319 ראו לדוגמה תוכנית ממשלת דנמרק, לעיל ה"ש 69.

320 וראו כדוגמה דיווח של ממשלת אוסטרליה המציג פעילות להגברת ההשפעה של מוסדות התרבות הלאומיים: Impact of our National Cultural Institutions, 2017-18 Results, arts.gov.au

321 The Dutch Cultural System, לעיל ה"ש 65.

322 וראו גם החייחסותו של השופט קיסטר לחשיבותה ולמעמדה של האופרה המטרופוליטנית בארצות הברית. פרשת פסטיבל אבו־גוש, לעיל ה"ש 161, בעמ' 834-833 לפסק הדין.

לעצמאות מוסדות להשכלה גבוהה, להישגים מדעיים או לעצמאות של בנקים מרכזיים. מוסדות תרבות מובילים ממצבים מדינות בשיח הבינלאומי. מדינות מבקשות כי מוסדות התרבות התשתיתיים יעידו על פעילות תרבותית איכותית, ברמה גבוהה, וישמשו בה בעת גם מושא הזדהות וזהות לאזרחיהם ותושביהם במובן של "תחושת בית" וגאווה.³²³

בעבר שימשו מוסדות תשתיתיים ראי לתרבות ולזהות לאומית אחודה. עם התגבשותה והתרחבותה של הזכות לתרבות ומשמעויותיה ועם ההתפתחות הבינלאומית בנושאי זהות, השתנו אופן הפעולה והמטרות של מוסדות תרבות אלה. בנסיבות של זהויות לאומיות בעולם רב־תרבותי גלובלי ועתיר הגירה יש למוסדות התרבות הלאומיים במדינות ליברליות חלק במהלכים למתן מענה זהותי וכולל לחברה, על גווניה, בפעולה המשקפת את תחום התרבות כזירה לשיח פלורליסטי ועל יסוד חופש ביטוי אומנותי. במובן זה, ניתן לזהות מעבר מפעילות "לאומית" במובן הצר לפעילות בעלת גוונים רב־תרבותיים, בזיקה לדמות החברה שבה הם פועלים ולסוגיות הזהות המלוות אותה.

גם שאלת אופן קיומם, משמעותם והצדקתם של מוסדות תרבות מרכזיים ותשתיתיים בישראל מחייבת תשומת לב. אלה הם מוסדות אשר המדינה מעניקה להם מעמד מיוחד, בין שהוא מתבטא ביטוי סמלי בלבד, ביטוי מוסדי,³²⁴ בניהול ציבורי או על פי מעמד בחוק,³²⁵ ובין שבהיבטים תקציביים: בתקצוב

323 William V. Tallbull & Sherr Deaver, *Foreword: Living Human Values, in NATIVE AMERICANS AND ARCHAEOLOGISTS: STEPPING STONES TO COMMON GROUND* 64 (Nina Swidler et al. eds., 1997). כן ראו Rebecca Tsosie, *Native Nations and Museums: Developing an Institutional Framework for Cultural Sovereignty*, 45 TULSA L. REV. 3 (2013)

324 כדוגמת חאגיד שהמדינה היא הבעלים או אחד הבעלים בו או חברה בהנהלתו כמו מוזיאון ישראל וביח התפוצות. הממשלה היא גם מקימת ההקדש שנאמניו הם בעלי המניות בחיאטרון הלאומי הבימה.

325 וראו חוק ביח התפוצות, התשס"ו-2005, המעגן את מעמדו של ביח התפוצות כמרכז לאומי לקהילות ישראל; חוק דוד בן-גוריון, התשל"ז-1976, המקים בין היתר מוזיאון לזכרו.

ישיר³²⁶ או בתקצוב מיוחד אחר.³²⁷ זהות המדינה כמדינת לאום אינה נפקדת אפוא מתחום הסמלים התרבותיים ומעולם התרבות הממסדי. אלא שעל המדינה, גם שהיא מדינת לאום, לבחון את פעולתם כמוסדות תרבות עצמאיים בהתאמה לגישה הממלכתית המחייבת אותה, להבטיח כי יינתן מענה מתאים לזכותם לתרבות של קבוצות בחברה ולהשתלבותן בשיח הזהויות התרבותיות גם במסגרת מוסדות התשתית והדגל. עליהם לקבל מקום, משאבים ותנאים מתאימים למימוש זכותם לתרבות ולשם אפשרות השתלבותם בכבוד גם באתוס החברתי הכללי. חובה זו נובעת גם מן הציפייה לממלכתיות הפעולה השלטונית.

עניינו של התיאטרון הלאומי הבימה בישראל עשוי לתרום להבנת הסוגיה: המונח "תיאטרון לאומי" נשען על מסורת אירופית שיסודה בגרמניה של סוף המאה ה-18,³²⁸ לפי רוח תקופת הנאורות: התיאטרון קם כתיאטרון אזרחי, בעבור המעמד הבורגני המתהווה, והשתמש בביטויי הזהות והתרבות הלאומית המתהווה כמו השפה שהתגבשה כשפה משותפת לאלטיה ולאזרחים. תיאטרונים לאומיים אחרים שהוקמו על פי דגם זה לא היו אזרחיים, אלא הוקמו בידי שליטים אבסולוטיים או כחלק מתנועות לאומיות ונקשרו לתפיסה של מדינת הלאום. בהמשך, ועם התפשטותו של המודל גם מחוץ לאירופה, השתנה תפקידו לפי הנסיבות החברתיות, ולא נכרך בהכרח עם מדינת הלאום. במדינות אירופה המוסד "תיאטרון לאומי" עובר בעשורים האחרונים שינויים ובחינה חוזרת של מהותו ותפקידיו. דוגמה מעניינת הוא התיאטרון הלאומי הבלגי, אשר פורק לתקופה מסוימת בשל התמודדות לא מתאימה עם דו־תרבותיות המדינה. כיום התיאטרון הלאומי פועל כתיאטרון דו־לשוני. לעומתו, התיאטרון הלאומי של קטלוניה הוקם

326 בדומה לתקצוב תאגידיים המוקמים לפי חוק בישראל, במדינות אחרות גם אם אינם מוקמים בחוק. ראו לדוגמה תקצוב המוסדות הפדרליים בארצות הברית, כמו תקצוב ישיר למוזיאוני הסמיטסוניאן – *How the US Funds the Arts*, לעיל ה"ש 120, בעמ' 14.

327 דוגמת מעמדו המיוחד של תיאטרון הבימה כתיאטרון לאומי, כפי שנקבע לראשונה עוד בשנת 2002 באמות המידה לתקצוב תיאטרונים בישראל: תמיכה במוסדות תרבות בתחום התיאטרון, י"פ התשס"ב, חוברת 5097, עמ' 3390, סעיף 7(ד) (3) למבחנים. כן ראו דיחי רונן "הכתרת הבימה כתיאטרון לאומי" הבימה: עיונים חדשים בתיאטרון לאומי 143-177, 165 (שלי זר־ציון, דורית ירושלמי וגד קינר־קיסניגר עורכים, 2017).

328 שלי זר ציון "מבוא: תיאטרון לאומי בהקשרים משתנים", בחוך: הבימה: עיונים חדשים בתיאטרון לאומי, לעיל ה"ש 327, בעמ' 9-27.

בשנות ה־90 של המאה ה־20 בברצלונה, כחלק מן האוטונומיה התרבותית של המחוז, וחלק מרכזי בפעילותו מוקדש למחזאות קטלונית בשפה הקטלאנית.

התיאטרון הלאומי הבימה נוסד, כידוע, על רקע תחיית השפה והלאומיות היהודית, ובמהלך שנות פעילותו הפך לחלק בלתי נפרד מסמלי הבנייה של החזון הציוני וההקמה של מוסדות עבריים בארץ ישראל.³²⁹ בשל מעמדו וסמליותו החליטה ממשלת ישראל בשנות ה־60 של המאה ה־20 לסייע לו כאשר נקלע לקשיים כלכליים, קיבלה עליה אחריות תאגידית ומיסדה אותו כהקדש. ואלם כבר בסוף שנות ה־50 של המאה ה־20, בסמוך לחגיגות ה־40 לתיאטרון, הכירה בו כבעל מעמד מיוחד – "לאומי".³³⁰ בשל מעמדו ובשל ההיסטוריה של הקמתו ופעולתו הוא נתפס כסמל שהמדינה מבקשת להבטיח את קיומו.

בשנים האחרונות עולות מחדש שאלות באשר למשמעות המונח "לאומי" בעניינו של תיאטרון הבימה, מה מצופה ממונח זה, וכיצד על הדבר לבוא לידי ביטוי בפעולת התיאטרון; מהו התוכן או תחומי הפעילות הנגזרים ממעמדו כתיאטרון "לאומי"; כיצד יש לעגן את מחויבותו של התיאטרון למונח זה, וכיצד ליישב ציפייה ציבורית או עיגון זה עם הציפייה כי מוסד תרבותי מוביל יפעל כמוסד תרבותי ואומנותי על פי חופש הביטוי האומנותי וחופש היצירה.

גם מבקר המדינה בחר את התיאטרון בהקשר זה בדוח שפרסם בשנת 2016.³³¹ הדוח עוסק בהיבטים שונים של התנהלות התיאטרון, ובהם מבנהו התאגידי, התקצוב המוענק לו וכן בסוגיית מעמדו כתיאטרון לאומי. לעמדת המבקר, מעמדו של תיאטרון הבימה כתיאטרון לאומי מחייב את פעולתו בעיר ירושלים בהיותה בירת ישראל, ולו בהיבטים מסוימים, וכן מחייב את הגורמים המתקצבים

329 וראו סקירה על ההיסטוריה של התיאטרון וכן השגות וביקורת – מבקר המדינה דוח שנתי 66 א לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014 1405 (2016).

330 וראו רונן, לעיל ה"ש 327, המתארת את ההליכים לביסוס מעמדו של התיאטרון כתיאטרון לאומי, ואת הנחת הממשלה בשנות ה־50 שהמונח "ממלכתי" יכרוך עימו גם מחויבות תקציבית קבועה של המדינה, בשונה מן המונח "לאומי". עוד יצוין כי בראשית שנות האלפיים, בהמשך לחוכנית הבראה ולהחלטות ממשלה, התיאטרון הואגד כחברה לתועלת הציבור במסגרת ההקדש.

331 דוח מבקר המדינה, לעיל ה"ש 329. ולעניין התיאטרון כתיאטרון לאומי, ראו שם, בעמ' 1423-1429, ובמיוחד בעמ' 1427-1428.

לסרטט יעדים, תפוקות ומדדים לפעולתו "כהצדקתה לתארו כתיאטרון לאומי". מעמד זה של התיאטרון מצדיק בחינה השוואתית לתיאטרונים אחרים, לרבות להצדקת תקצוב ייחודי המוענק לו. התקצוב הייחודי מצדיק גם כי עצם מעמדו כ"תיאטרון לאומי" יהיה כפוף לבחינה עיתית חוזרת. בצד אלה המבקר ער גם לחשיבות עצמאותו האומנותית של התיאטרון. מן הדוח משתמע שעמדת הגורמים המקצועיים במשרד התרבות באשר למשמעותו ומהותו של תיאטרון לאומי שונה מזו של המבקר, והם שמים דגש על מעמדו, על הישגיו ועל מצוינותו לאורך זמן ולא כנגד יעדים ותפוקות שוטפים.³³²

לעומת דיון זה יוסי יונה ונפתלי שם טוב מדגישים את תפקידו של התיאטרון הלאומי בגיבוש מרחב זהותי רב־תרבותי ואת חשיבות הייצוג וההכלה של רב־תרבותיות החברה עם השתנות החברה והשתנות מקומם של תיאטרונים לאומיים בחברות השונות.³³³ דיתי רונן מפנה לתיאטרון עצמו דרישה לפתח את אחריותו, "להרים ראשו מן השוֹטף" ולדון במשמעות לאומיותו אגב שמירת עצמאותו.³³⁴ גישות אלה מבטאות את המשמעות של תיאטרון "לאומי" כסמל בחברה משתנה ואת החשיבות המיוחדת למעמדו מן הבחינה החברתית. זוהי תשתית לקיום דיאלוג בין התיאטרון לבין החברה שבה הוא פועל ומשמש בה סמל, אשר ניתן לצפות ממנו להיבטים "ממלכתיים" שאינם לאומיים־יהודיים בלבד.

וידגש, הדיון המצופה הוא דיון ציבורי ולא הנחיה שלטונית. מעורבות המדינה, מידת המעורבות ואופייה כפופים לציפייה כי יפעלו בממלכתיות למרות מעמדם המיוחד של מוסדות אלה והמתח שבין המונח "לאומי" ל"ממלכתי". דווקא

332 היעדים והתפוקות הקבועים באמות המידה לתמיכה, ומהווים בסיס לחישוב התמיכה בתיאטרונים השונים ובכללם תיאטרון הבימה. בה בעת, לתיאטרון הבימה מוקנה יתרון – באחד משלבי התחשיב תוצאת המדדים מוכפלת בעבורו, על בסיס הגישה שמעמדו כתיאטרון לאומי אינו מחייב אותו לגייס תקציב תמיכות מקביל (מצ'ינג) מרשות מקומית שבה הוא פועל.

333 יוסי יונה ונפתלי שם טוב "תיאטרון לאומי בחברה מרובת זהויות" **מדיניות ציבורית ורב־תרבותיות** 193–224 (בשיר בשיר, גיא בן־פורת ויוסי יונה עורכים, 2016).

334 רונן, לעיל ה"ש 327.

בעטיו של מעמד המיוחד והיותם מוסדות דגל של יצירה תרבותית בישראל תלותם במשאבי הציבור גדולה במיוחד, ויש חשיבות מיוחדת שהשלטון יקפיד על התנהלות ממלכתית ויבטיח אוטונומיה תרבותית לפעילות שלהם.

מוזיאון ישראל או התזמורת הפילהרמונית כדוגמה הם מוסדות תשתית במובן הכללי. הם ספינות הדגל לאיכות ומצינויות ולתשתית מרכזית בתחומם, בעלי מעמד בינלאומי נכבד ופעילות מגוונת בתחומם. בישראל הקצאת המשאבים הציבוריים למוסדות אלה אינה נעשית על בסיס סיווגם הנפרד כמוסדות תשתית, כפי שניתן למצוא במדינות אחרות, אלא באמצעות מתן ביטוי באמות המידה להיקף פעילותם ולפרמטרים אחרים המשווים בינם לבין המוסדות מאותו תחום פעילות. נדרש דיון ציבורי בישראל בחשיבותם של מוסדות תשתית תרבותיים, בציפייה הציבורית מפעילותם בסוגיות הזהות של החברה הישראלית וקבוצות בה, ומהתייחסות השלטון אליהם, וכן נדרש לבחון כיצד מדינות אחרות מעניקות למוסדות דומים מעמד גם בהיבטים של מימון ותקצוב.

ממלכתיות, תרבות ודיפלומטיה

היבט אחר של יישום המושג "ממלכתיות" בפעולתה של המדינה בתחומי התרבות וסיוע תקציבי לפעולות תרבות מבוטא בפעילות המחלקה לתרבות דיפלומטית שבמשרד החוץ והסיוע שהיא מעניקה להצגת תרבות ישראלית בחוץ לארץ.

יש הטוענים כי חסות או סיוע מטעם משרד החוץ של ממשלת ישראל מעיד לכאורה על גושפנקה הניתנת ליצירה מטעם המדינה, כעין "שגרירה" של המדינה. מטעם זה נמתחת לעיתים ביקורת על פעולת המחלקה בציפייה כי תימנע מלהעניק סיוע להצגתן של יצירות תרבות שאפשר שתעלה מהן ביקורת על מדיניות הממשלה או שיש בהן, לדעת אישים או גופים בממשלה או מחוצה לה, משום פגיעה בדימוי המדינה.

גישה אחרת לפעילות דיפלומטית באמצעות תרבות מובעת מפי דיפלומטים מקצועיים ומבוססת על הערך הדיפלומטי של גישה אפוליטית לתרבות. גישה

זו תואמת, לעמדתי, את גישת הממלכתיות שאנו עוסקים בה. עמדה זו בוטאה בבהירות במכתבו הגלוי של רפי גמזו, שעמד בראש מחלקת קשתו"ם עד לשנת 2016. המכתב נשלח לעמיתיו בסיום תפקידו כראש קשתו"ם וקודם שהחל בתפקידו כשגריר ישראל בפורטוגל:

אין ספק שתפיסתה של ישראל כמדינה יצרנית ויצואנית תרבות איכותית, דמוקרטיה שמנהלת שיח פנימי פתוח, דיון אמיץ שאינו נרתע גם מבדיקה וביקורת עצמית, שמטפחת חופש ביטוי יצרתי ואומנותי, היא זו שתורמת לקרבה והזדהות של אותן מדינות עמנו [מדינות שהן like-minded], ולהענקת תעודת חבר לישראל במועדון הדמוקרטיה החופשיות. אין זה סוד שלאחרונה חל כרסום בתפיסתה של ישראל ככזו, ורבים מידינו ואנשי הקשר שלנו בחוגי התרבות ברחבי העולם מביעים את דאגתם וחששותיהם באוזנינו מכך.

[...] במרוצת שנותיי בתפקיד הטפתי והקפדתי להגן על תשומות ותוצרי עבודת האגף בארץ ובחו"ל מפני הסכנה שבהכתמתם למניפולציות תעמולתיות (אגב, טענה המושמעת נגדנו על ידי גורמי ה-BDS לעיתים תכופות ומעניקה להם לדבריהם לגיטימציה לקרוא לחרם על אירועי תרבות ישראליים בחו"ל). עשיתי זאת לא מתוך אידיאולוגיה סטרילית ועיקשת, אלא מתוך אמונה עמוקה שכך יש לנהוג, כדי לייצר את התוצאות המבורכות ביותר למדינת ישראל. קבלת החלטות נבונה, ולעיתים גם אמיצה, היא זו שמוכיחה שהקביעה 'הדמוקרטיה היחידה במזרח התיכון' היא המחאה שיש לה כיסוי.³³⁵

דוגמה מובהקת להבדלי הגישות בעניין זה באה לידי ביטוי בתקופה האחרונה אגב הצגתו של הסרט הישראלי "פוקסטרוט", בבימויו של הבמאי שמואל מעוז,

335 איתמר אייכנר "בכיר במשרד החוץ נפרד: 'רוח פריצים פופוליסיטי' "ynet (27.9.2017).

בפסטיבל לקולנוע ישראלי בפריז שבצרפת.³³⁶ יצוין כי הפסטיבל הוא יוזמה מקומית בפריז המתקיים זה קרוב ל-20 שנה ואינו יוזמה של ממשלת ישראל. במהלך השנים זכה לחסות ולתמיכה כספית מגופים רשמיים, בין היתר מגופים ממשלתיים ישראליים וצרפתיים. שגרירי ישראל בצרפת כיבדו את הפתיחה שלו. כך עתיד היה להיות גם בשנת 2018.

לאחר שהוברר לשרת התרבות והספורט הישראלית כי הסרט שיוקרן באירוע הפתיחה הוא "פוקסטרוט", אשר נתפס בעיניה כסרט הפוגע בדימוי ישראל ובדימוי צה"ל, דרשה כי שגרירת ישראל בפריז לא תשתתף בטקס הפתיחה כל עוד זהו הסרט הפותח את הפסטיבל, וכי סיוע כספי, אם ניתן לפסטיבל מטעם ממשלת ישראל, יישלל.

כפי שצינתי בשלבים מוקדמים של מסמך זה, אין בהכרח פרשנות אחת ליצירת תרבות, והדיון הפרשני הוא ממאפייניו האינהרנטיים של השיח התרבותי וחשיבותו. למשל, בעניין סרט זה צוטטה באותה התקופה גב' נחמה ריבלין ז"ל, רעיית נשיא המדינה, באמירה פרשנית שונה: "בעיניי זה סרט מלא חמלה".

שאלת משמעותו של הצעד הפומבי שאותו ביקשה השרה, במישור הדימוי של מדינת ישראל ומעמדה, התחדדה כאשר לפי פרסומים שונים בירכו מטעם

336 לעניין "פוקסטרוט" כדוגמה לסוגיות של פרשנות ודימויים לאומיים, בארץ ובחו"ל; מטאפורה ואמת: השלטון כבעל המאה וכבעל הדעה. ראו אינה טוקר "מירי רגב נגד 'פוקסטרוט': 'הסרט מציג את חיילי צה"ל כמטייחים' ynet (4.9.2017); "רגב: 'פוקסטרוט' מחריב את החגיגה הכי גדולה של המאה ה-20, מדינת ישראל" הארץ (19.9.2017). שרת התרבות לא בירכה על זכיית הסרט "פוקסטרוט" בפרס חבר השופטים בפסטיבל הסרטים בוונציה: "מקומם שיוצרים ישראלים תורמים להסתה של הדור הצעיר נגד הצבא המוסרי בעולם, תוך הטחת שקרים"; מעוז: "אם אני מבקר את המקום שבו אני חי - אני עושה זאת מתוך דאגה ואהבה". ראו "מירי רגב על זכיית 'פוקסטרוט': 'הסרט נותן רוח גבית ל-BDS' וואלה! - תרבות (9.9.2017); רוני בר "תומכי ה-BDS: 'לא צריך להחרים את הפסטיבל הישראלי בפריז, ישראל מטפלת בזה!' הארץ (12.2.2018). נחמה ריבלין, אשת נשיא המדינה, התייחסה בריאיון להחלטת משרד החוץ להחרים את טקס הפתיחה של פסטיבל הקולנוע הישראלי בפריז בשל הקרנת סרטו של שמוליק מעוז: "בעיניי זה סרט מלא חמלה". ראו איתי שטרן "נחמה ריבלין: 'משמח אותי ש'פוקסטרוט' יוקרן בצרפת" הארץ (15.2.2018).

תנועת ה־BDS על המהלכים שדרשה השרה.³³⁷ לבסוף התקיימו האירועים לפי התכנון המוקדם, לרבות השתתפות נציג משרד החוץ בפתיחת הפסטיבל.³³⁸

הפעילות התרבותית ומידת היצירתיות והאיכות שלה במדינה, לצד מדיניות התרבות שנוקטת הממשלה ומידת חופש הביטוי והיצירה, הן רכיב חשוב בדימויה של מדינה כמדינה דמוקרטית וליברלית, ומעידות על מידת חוסנה החברתי ועל חיוניות החברה.³³⁹ גם בהקשר זה המושג "ממלכתיות" מייצג ציפיה שהשימוש בסמכותם של גופי השלטון יונחה מעקרונות א־פוליטיים ומתן אפשרות למגוון דעות ויצירה. התנהלות על פי עקרונות אלה עולה בקנה אחד עם דימויים בינלאומיים בדבר חוסן חברתי תרבותי במדינות שבהן נוהגת דמוקרטיה ליברלית.

לסיכום: ממלכתיות, העקרונות החלים על תחום התרבות ומימונו ואפשרות הפגיעה בסמלי לאום

לקראת סיום נבקש לשוב לשאלה המרחפת מעל הדיון, אותו "פיל שבחדר": מדוע נדרש משלם המיסים לממן פעילות תרבות שעשויה לכלול את "ביזוי הדגל" בגדר מעשה אומנותי,³⁴⁰ או כל יצירה אחרת הנחזית בעיניו כפגיעה בסמל

337 בר, לעיל ה"ש 336.

338 נירית אנדרמן ונועה לנדאו "משרד החוץ חזר בו מהחלטה להחרים את פתיחת פסטיבל הסרטים הישראלי בפריז" הארץ (6.3.2018).

339 להשתקפות התהליכים בישראל בעיתונות הזרה ראו Marisa Mazzia Katz and Mairav Zonszein, *Israel's War on Culture*, NEW YORK REVIEW OF BOOKS (22.3.2018)

340 וראו "מיצג הדגל בישבון", במסגרת סטנד־אפ בכנס הארץ לתרבות, 6 במרץ 2016, והחגובות בעניינו: משה ויסטוך "המיצג חדש שעצבן את מירי רגב" אתר כיפה (9.3.2016). לפי הסבר האומן, המיצג התייחס לביטוי שגור במולדתו (בן בירון "זה מופע הדגל שלי" mako (7.3.2016):

בעל משמעות לאומית? כיצד מובטחים סמלי המדינה ודגלה? מהי השלכתה של הציפייה לממלכתיות פעולתם של גופי השלטון בהקשר זה?

לשם כך אסכם את המהלך שהלכתי בו עד כה:

• עקרונות קיומה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, דמוקרטיה ליברלית על פי עקרונות מגילת העצמאות, מחייבים עקרונות יסוד של משטר דמוקרטי, זכויות אדם ושלטון החוק;

• הדרישה לממלכתיות עניינה בציפייה מגופי השלטון לכבד את עקרונות קיומה של המדינה, לפעול מתוך מחויבות כלפיהם ולא לנצל את השררה שבידיהם לקידום אידאולוגיה והשקפה פוליטית;

• חופש הביטוי הוא בעל מעמד מרכזי בשיטה הדמוקרטית, והוא מזכויות האדם בדמוקרטיה הליברלית: הוא מאפשר מימוש של כבוד האדם ועצמיותו, מגוון דעות ושיח דמוקרטי;

• תחום התרבות הוא טובין חברתיים בעלי ערך מיטיב בעצם קיומו. הוא גם מהווה נתיב מרכזי וחשוב להגשמת חופש הביטוי בחברה, והוא נדרש לחופש ביטוי על מנת למלא את ייעודו ואת תפקידו בשיח הדעות, ההשקפות והמימוש העצמי של יחידים וקבוצות. חופש הביטוי התרבותי כולל כרכיב מרכזי את חופש הפרשנות של היצירה;

אני מגיע מאודסה, אוקראינה, שם יש מטאפורה מאוד ידועה שנפוצה בהרבה משטרים אפלים, שאומרת בתרגום ישיר: "דגל לך בתחם". שיהיה לך דגל בתחם - זה מין איחול שמאחלים לאנשים שלא מוכנים להקשיב או לשמוע. נכון שהמעשה שלי נעשה בלהט הרגע, לנוכח ההשתלה והרצון של הקהל לנגוס בבשרי, אבל אני חושב שבדיעבד זה נעשה על בסיס המטאפורה שגדלתי עליה. מי שלא יכול להקשיב - שיהיה לו דגל בתחם.

כפי שדווח, האומן נחקר במשטרה בעקבות המיצג. יאיר אשכנזי ויניב קובוביץ "נחקר במשטרה האמן אריאל ברונז, שתחב דגל לישבנו בוועידת ישראל לתרבות" הארץ (7.3.2016). כן ראו הדיון בעניין מיצב הדגל-שמת-ליפול בכיכר רבין - דנה ירקצי, "הביח מתערער": מיצג דגל ישראל 'מט לנפולי' הוצב בכיכר רבין בח"א" וואלה! (5.3.2018).

- איזונו של חופש הביטוי כשקיים חשש לשימוש לרעה בו ואיום על ערכים חברתיים נעשה באמצעות הדין הכללי, ובעיקר הדין הפלילי, שאכיפתו נעשית באמצעות גופי אכיפה ובתי משפט. הדין הפלילי מבטא את ערכיה המרכזיים של החברה והוא האמצעי להגנה עליהם ועל פרטי החברה מפני פגיעה בהם, ובכלל זאת להגנה על סמליה המרכזיים של החברה. בדין הפלילי בישראל קבועים איסור על ביזוי הדגל וסמלי המדינה, איסור הסתה לגזענות, לאלומות ולטרור ואיסור תמיכה בטרור נגד מדינת ישראל;
- תחום התרבות זקוק מיסודו לסיוע כלכלי, להבטחת מוסדות תשתיתיים, חינוך ואוריינות תרבות, וכן להבטחת תחומי תרבות ואת זכותן לתרבות של קבוצות אוכלוסייה ששוק הצריכה אינו מבסס להם מענה;
- היזקקותו של תחום התרבות לסיוע ציבורי בצירוף לערכו החברתי, חשיבותו והאינטרס שבקיומו הביאו להכללת הסיוע לו בתפקידי המדינה המודרנית, ובכך הוא בבחינת תחום ביטוי המצוי בחולשה מבנית אל מול השלטון. במילים אחרות, עצם ההכללה של סיוע לתרבות בתפקידי המדינה וההיזקקות למערכות השלטון מקפלים בחובם חשש מובנה מפני התאמה של העיסוק בתרבות ל"ציפיות" השלטון ועלול להניע מנגנונים של השתקה וצנזורה עצמית ולהניח יסודות ל"אומנות מטעם";
- הסיוע הכלכלי לתחום התרבות הוא רכיב אקטיבי בהבטחת הזכות לחופש ביטוי, ולכן מימושו כפוף לעקרונות החלים על היחס שבין שלטון לתחום חופש הביטוי, והוא ייבחן לא רק על פי עקרון השוויון אלא גם על פי תוצאת הפעולה השלטונית ועל פי המבחנים למניעת פגיעה בחופש הביטוי;
- המענה המוסדי של מערכות שלטון דמוקרטיות-ליברליות למימון תחום התרבות משתמש תדיר באמצעים ליצירת חוץ בין תחומי היצירה לבין גופי השלטון ונבחרי הציבור שהם נושאי משרה, על פי עקרון הריחוק, בין באמצעות גופים עצמאיים מרשויות השלטון ובין באמצעות ביזור ושיתוף ציבור ומומחים;
- המענה המוסדי בישראל לתמיכה במוסדות תרבות מבוסס על גוף ציבורי שהוא בעל סמכויות ומעמד מוגבלים ועל סמכויות הנתונות לרשויות השלטון, ולמחויבות השלטון לתחום הקבועה בחוק תרבות ואמנות.

וכך, כאשר רשויות השלטון בישראל עוסקות במימון תרבות הן ממלאות תפקיד ציבורי הנדרש בשל צרכיו של תחום התרבות והחשיבות שבהבטחתו ובשל האינטרס הציבורי הגלום בקיומו. במלאן תפקיד זה הן מחויבות למהותו של תחום התרבות, ועליהן למלאו כפי שהן ממלאות את תפקידיהן האחרים, לפי הציפייה הציבורית להתנהלות ממלכתית, קרי בכיבוד ערכי המדינה ומבלי לקדם אידאולוגיה או השקפה פוליטית.

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 בשל תלותו של התחום בסיוע הציבורי, בשל החשש משימוש לרעה בהכרעות אלה לקידום אידאולוגיה או הנצחה שלטונית ובשל החשש מפגיעתה הרעה של צנזורה עצמית. בכך נבדלות רשויות השלטון מן האזרחים ודעת הקהל, העשויים לנסות ולהשפיע על מוסד התרבות או על האומן לשנות מיצירתו או לבחור להימנע מצריכתה. במקרה כזה מתקיים דיאלוג לגיטימי בין חברי החברה, ואין מדובר בשימוש בסמכויות שלטוניות.³⁴¹ גם מניעת שימוש לרעה בחופש הביטוי האומנותי, שיש בו כדי לפגוע בערכי המדינה, אינו נתון לרשויות השלטון המממנות, אלא הוא נתון בעיקרו למשפט הפילי, לרשויות האכיפה ולבתי המשפט, אשר נדרשים לפרשנותם של ביטויים מכלל תחומי הביטוי ולבחירת האיום הטמון בהם לערכים המוגנים של המדינה.

הבחנה מרכזית זו – בין הגנה באמצעות המשפט הפילי על ערכי המדינה המרכזיים וסמלים מרכזיים כמו דגל המדינה לבין מערכות הסיוע השלטוני לתחומי הביטוי האומנותי, המתנהלות בנפרד וללא הפעלת בקרת תוכן –

341 כך, כדוגמאות לשיח בין הממסד האומנותי לבין הקהל שלא מתוך כפייה של בעל סמכות שלטונית: הצנזורה התיירה את העלאת המחזה "מלכת אמבטיה", שחיבר המחזאי חנוך לוין, אך הוא הורד אחרי 19 הצגות בלבד בגלל החלטתה של הנהלת התיאטרון בעקבות המחאה הציבורית התקיפה. בהקשר אחר הסיר לאחרונה תיאטרון הקאמרי סצנה מהמחזמר "שיגעון המוזיקה" בשל תלונות קהל כי מדובר בסצנת אונס המוצגת ללא ביקורת וגינוי ובשל המודעות הציבורית הגוברת נגד תוקפנות מגדרית. ראו "הקהל התלונן, ובקאמרי הסירו סצנת אונס מ'שיגעון המוזיקה'" הארץ (2018.12.23).

מבוססת בשיטות משפט של דמוקרטיות ליברליות, וראוי להמשיך ולקיימה גם במדינת ישראל.³⁴²

יש במושג ה"ממלכתיות" כדי לסייע, כמושג מארגן ומנחה, בגיבוש ציפייה ברורה מרשויות השלטון, לרבות בנוגע להתנהלותם במימון תחום התרבות, וציפייה כי יבטיחו את קיום תחום התרבות כך שיתאם את מהותו, את חשיבותו ואת מורכבותו, לרבות באשר לזהות החברתית המשותפת, ולזכותם לתרבות ולזהות של יחידים וקבוצות בחברה.

נשוב ונפנה אל מנחם מאוטנר, והפעם מתוך אחרית הדבר של ספרו ומסקנותיו:³⁴³

על ישראל לטפח בקרב אזרחיה את "המידות הטובות של הרב־תרבותיות": הבנת התפקיד המכריע שממלאת התרבות בחיינו; הבנה עד כמה התרבות של כל אחד מאתנו יקרה לו; סובלנות כלפי האחר והשונה; הבנה ששום תרבות אינה יכולה לתת ביטוי מלא לכל הערכים האנושיים החשובים; הבנה שהמפגש הבין־תרבותי הוא מעניין ומעשיר, אך גם מסוכן; הבנה שלמרות כל השוניות שלנו, כולנו, כאזרחיה של מדינה אחת, חולקים גורל משותף ומשפיעים אלה על אלה: [...]

וכן:

ספר זה הציע מחשבות על האופן שבו יש לפתח את המשטר, התרבות הפוליטית והמשפט של המדינה בתנאי הרב־תרבותיות של ישראל. אפשר לומר עליו שהוא "רוצה הרבה מדי": גם תפיסה של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, גם שילוב של האזרחים הערבים במוסדות המדינה ובחברה האזרחית, וגם טיפוח זהות ישראלית משותפת; [...]; גם שמירה על "גרעין קשה" של זכויות אדם וגם יצירת תנאים שיאפשרו לקבוצות

342 בני ציפר "לבזות אישה או מיעוטים אסור, ואת המדינה מותר?" הארץ (4.11.2018); עדנה הראל־פישר "לא, בעולם דמוקרטי אין חוק נאמנות בתרבות" הארץ (7.11.2018).

343 מאוטנר, לעיל ה"ש 310, בעמ' 420, 422-423.

לחיות על פי התרבויות שלהן; גם טיפוח התרבויות של קבוצות וגם טיפוח הזכויות החברתיות של האזרחים. אבל המורכבות האנושית מחייבת התחשבות בשיקולים רבים ואיזונים.

הציפייה לממלכתיות יש בה כדי לסייע, בגדר מושג מנחה ורעיון מארגן, לשילוב כל אלה לכלל מקשה אחת, זהות משותפת ולכידות החברה, ולמענה – לשאלת מגבלות הביטוי התרבותי. התנהלות ממלכתיות תבטיח מרחב שיח פתוח, שהוא תנאי הכרחי במדינת לאום רב־תרבותית על מנת לקיים מרחב משותף נוסף על הזהויות הקבוצתיות.

מרחב שיח פתוח עניינו גם באפשרות של ממש לאמירות קשות, מאתגרות ומטלטלות ולא אפשרות תאורטית בלבד. הגבלה של מימון על פי מבחנים תוכניים פוגעת פגיעה מהותית ויסודית באפשרות זו והופכת אותה במובנים רבים לתאורטית ולא־ישימה, לא לגיטימית ומוקצה. זהו מחיר חברתי, ערכי, תרבותי ודמוקרטי גדול במיוחד שאין הצדקה לשלמו. במקום זאת על השלטון לנהוג כלפי החברה בממלכתיות, ואת האיסורים ההכרחיים על חופש הביטוי להותיר למשפט הפלילי.

תנאי הכרחי לשיח דמוקרטי מלא הוא יכולתם של נושאי תפקיד במדינה לאפשר מרחב רב לביטוי בתחומי הביטוי השונים ויכולת להתמודד עם רעיונות וביקורת ונקודות מבט מבלי לראות בהם פגיעה בדמות מדינת ישראל אלא דווקא את חוסנה; "קיבה מברזל", כפי שכינה זאת סגן ראש עיריית תל אביב ויו"ר קרן רבינוביץ' באותה העת, אסף זמיר.³⁴⁴

אבל הצעת רגב ["לנאמנות בתרבות", התנית תמיכה ציבורית באי פגיעה בסמלי מדינת ישראל ודמותה] היא לא סתם הצעה. יש לה בעיני פוטנציאל נזק אמיתי, כי התערבות פוליטית וצנזורה בתרבות חותרים תחת עצם המשמעות של קיומה. מקדמת דנא תרבות בריאה מותחת גבולות, נותנת לעיתים בוקס בבטן, מאתגרת את השלטון – כל שלטון, ומייצרת שיח ביקורתי. משם חשיבותה ועל זה צריך לשמור מכל משמר. שרת

התרבות צריכה להבין שאי התערבות היא גם פעולה. פעולה חשובה מאין כמותה. אי התערבות, כמדיניות – הופכת להגנה על התרבות ולבסוף לקידומה. את זה הבינו שרי התרבות שלפניה ואני מאחל שכך יהיה בסוף גם הפעם.

ואני לא חד צדדי בעניין, צריכה להיות לנו קיבה מברזל שמסוגלת להכיל כמעט הכל ומכל קצוות הקשת ופרובוקטיבי ומכעיס ומה לא. תביאו הכל, וכמה שיותר. ולא נתערב. וכולנו בסוף נרוויח עולם תרבותי עשיר מגוון וכזה שלא מיוחד לומר את דעתו.

"קיבה מברזל" היא המאפשרת את תרומתה של האומנות ושל התרבות לחיינו, את אותה יכולת "חידוש עצמי" שאמיר אור שח בה, כמובא בפתח הדבר למאמרי זה. וכך גם כאשר הדברים אמורים בסמלי מדינה מובהקים, כמו הדגל. גם לעניין זה עשוי הביטוי האומנותי האחר לתרום לחיזוק ולחוסן באמצעות האתגר שהוא מציב לפנינו. לסיכום אביא את קביעתו של גדעון עפרת, המסכמת את מאמרו "האם ציור של שטרייכמן יכול להיות דגל?"³⁴⁵ הדן בהבדלים שבין דגל לציור של אומן:

התחביר של הדגל הוא תחביר של ציווי [...] אמנות טובה, לעומת זאת, טומנת בחובה סימני שאלה, יותר מאשר סימני קריאה. הלוגיקה הסמויה של יצירת אמנות היא – "א-או", "אולי", "שמא". לעתים היצירה פרדוקסלית, אומרת דבר והיפוכו, ולחלופין, לא אחת ולא שתיים, יצירת אמנות אף רשאית שלא לטעון דבר וחצי דבר, אלא פשוט להיות. [...]

הפופולאריות של הדגל תגבר תמיד על זו של הציור. אבל, בינו לבין עצמנו, מה שווה הדגל שאין מתחתיו ציירים, ויהיו מעטים ככל שיהיו?! ומה שווה חברה שדוברת בדגלים – חד משמעית, נחרצת, לאקונית, גאה, לאומנית – אם אין לה את גמגומו של האמן? התייכנן חברה ללא דגל? התייכנן חברה ללא אמנים?

345 גדעון עפרת "האם ציור של שטרייכמן יכול להיות דגל?" כיוונים חדשים 3, 110 (2000).

המלצות מדיניות

במסמך זה ביקשתי להניח תשתית לדיון במדיניות תרבות בישראל, להציע דגשים ועיקרים לדיון בה וכן פרקספקטיבה תאורטית והשוואתית לנושאים מרכזיים שעל סדר היום הציבורי בתחום זה בשנים האחרונות. ליבוננו של נושא חשוב זה מחייב העמקה, הוספה והרחבה במכלול הקשריו, לרבות הקשרים ערכיים, תרבותיים, חברתיים, כלכליים וממשליים.

המלצות המדיניות מתמקדות ברובד ראשון זה ומבקשות להציע כלים לעיצוב מדיניות תרבות, תשתיות לדיון ציבורי ולהשתתפות אזרחית מקיפה לצורך הבטחת תנאים לתרבות, לאומנות וליצירה בני־קיימה, המייצגים גישה ממלכתית, דיאלוג, קשב וכבוד למגוון קבוצות האוכלוסייה המרכיבות את החברה הישראלית ולזהותה, ולממלכתיות במימון תחום התרבות.

מטרות ההמלצות

(1) ביסוס שיח ציבורי בעניין תחום התרבות –

שיח ציבורי בעניין תחום התרבות הוא רכיב מרכזי להבטחת נוכחותו החיונית והמיטיבה של תחום התרבות לחברה. מטבע הדברים, השיח יעסוק בחשיבות חופש הביטוי האומנותי וחופש היצירה, בסוגיות של זהות – תרבות לאומית, רב־תרבותיות ובמשמעותה 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 –

מטרת השינויים המוצעים לקדם גיבוש של מדיניות תרבות כוללת והמתעדכנת תדירות בסיוע גופים ציבוריים ומקצועיים בתחום ובשיתוף הציבור; וכן לקדם הלימה מוסדית ותקציבית בין מדיניות הממשלה ליישומה, באמצעים המבטיחים אי־מעורבות פוליטית ואת הממלכתיות המתחייבת בתחום.

ההמלצות מוצגות בארבעה מקבצים

1. ביסוס שיח ציבורי מתמשך בעניין תחום התרבות [מקבץ המלצות זה מכוון אל הממשלה ואל הגופים האזרחיים ומוסדות התרבות, ביחד וכל אחד לחוד]

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 וכן מאפשר 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, בין היתר 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.

2. הרחבת החינוך לתרבות ולאוריינות תרבותית

[מקבץ המלצות זה מכוון בעיקרו אל הממשלה וכן לחברה האזרחית]

החינוך לאוריינות תרבותית וליצירה אינו נוכח במידה מספקת בתחום התרבות בישראל.

לחינוך לאוריינות תרבותית וליצירה תרומה משולשת:

האחת – העמדת האפשרות לכלל האוכלוסייה לביטוי ולמימוש עצמי באמצעות היצירה. בין היתר 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 ולפיתוח יכולות נלוות, 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 רבת-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.

3. חיזוק מעמדה של המועצה הישראלית לתרבות בתחום מדיניות התרבות

[מקבץ המלצות זה מכון בעיקרו אל הממשלה ואל הכנסת]

המקבץ מורכב מהמלצות לטווח הקצר ולטווח הבינוני:

א. לטווח 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 מקצועיים מתאימים, מייצגים את הגיוון החברתי בישראל 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, על בסיס מכלול מנגנוני הסיוע והיזום בתחום התרבות מטעם המשרד והממשלה, לרבות בהתייחס לתפקידים ולפעולות של רשויות השלטון המקומי בנושאים אלו;

- תפרסם טיוטות והצעות לניירות העמדה, הייעוץ 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 של הדיונים וקבלת ההחלטות;

- תדווח לציבור על ביצוע המלצותיה – אם התקבלו על דעת המשרד, אם יושמו ובאיזו מידה;

- תעמיד לרשות הציבור דוחות ומחקרים על תחום התרבות ומנגנוני הסיוע לו, בארץ ובעולם, 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.

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

ב. לטווח הבינוני

נדרש לבחון רפורמה בהרכבה, במעמדה ובסמכויותיה של המועצה הישראלית לתרבות ואמנות ולפעול להגדרה חדה, ברורה ומצמצמת של סמכויות הדרגים הפוליטי והבירוקרטי של המשרד, להגבלת סמכויות אלו לנושאי מדיניות כללית בלבד ולמניעת התערבות בהחלטות הפרטניות של המועצה בנוגע למוסדות תרבות ופרויקטים של תרבות, כמו גם 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 במינויים, 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

והסמכויות הנתונות להם, להבטחת איזון מתאים בין יתרונות הגישה המתכללת של המועצה לתרבות ואמנות לבין יתרונות השלטון המקומי, הכרה של צורכי התושבים ואפשרות שילובם בהליכי קבלת החלטות;

• הרחבת מעגד 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.

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;³⁴⁶

(ב) עיגון פטורים ממס ערך מוסף בצריכה של יצירה תרבותית מקומית;

(ג) העמקת הסיוע הציבורי לתחומי התרבות באמצעות העמקת הסיוע הסוציאלי לאומנים, ובין היתר:

346 בהקשר זה יש להפנות לכינוס האחרון של ארגון הקהילות JFN (מרץ 2018), אשר לבקשתו הוכן המדריך. ראו רונן לעיל ה"ש 11.

- הקמת מערך סיוע סוציאלי רב־שנתי לאומנים צעירים ולאומנים ותיקים והקצאתו באמצעות ארגוני אומנים ולא בהקצאה ישירה של המשרד לאומנים;
- הרחבת האפשרות לפרישה של הכנסות אומן מיצירה על פני שנות גיבושה או על פי פרמטרים מתאימים אחרים.

בשל החשיבות הרבה הנודעת להבטחת תחום התרבות כתחום ביטוי חיוני, תוסס, אקטיבי ואותנטי וכרכיב מרכזי בחוסנה של החברה הישראלית ובקיומה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, נקווה כי יישומן של המלצות אלה יוביל לקידום תחום התרבות ומימונו באופן ממלכתי, בסיוע התשתית התאורטית לביסוס מדיניות תרבות ולדיון הציבורי הנדרש, כפי שנפרשה בחיבור זה.



Policy Paper 146

MAMLAKHTIYUT IN
ISRAEL'S CULTURAL POLICY

Edna Harel-Fisher

August 2020

Text Editor [Hebrew]: Yehudit Yadlin
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-300-8

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2020 by the Israel Democracy Institute (RA)
Printed in Israel

The Israel Democracy Institute
4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602
Tel: (972)-2-5300-888
Website: en.idi.org.il

To order books:
Online Book Store: en.idi.org.il/publications
E-mail: orders@idi.org.il
Tel: (972)-2-5300-800

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

ABSTRACT

In Israel, the relationship between the state and the domain of culture and the arts has been badly shaken in recent years: the validity of the fundamental axioms and principles that shaped this relationship for decades has been called into question, while alternative approaches and principles are advanced in their stead. The public discussion of the topic raises various issues associated with Israeli governments' cultural policy. Its focus, however, is on state funding as a key element of the authorities' involvement in the cultural domain, exemplified chiefly in the relationship between the state, as the financial prop of cultural institutions and artistic activity, and freedom of expression in culture and the arts, and the tension between the two. *Mamlakhtiyut* is often understood to refer to the view that the actions of state institutions and agencies and implementation and fulfillment of their obligations to the public should be in accordance with the fundamental principles of Israel as a Jewish and democratic state and not be conducted on the basis of partisan interests or ideology. How that should be understood with regard to culture policy is a central concern of the present study.

The policy study presented here examines the various justifications for the state's involvement in cultural matters and sketches out the principles that guide this involvement in light of those justifications. The inquiry is based on both a theoretical foundation and comparative research. This investigation is a precondition for the consolidation of cultural policy. Its importance is magnified by the main lineaments of

the public discussion of the matter in recent years. Building on these justifications and principles, an outline of principles that should guide the state's involvement in culture and the arts, including funding, is proposed. Recommendations are offered to help policymakers and public bodies active in this field establish, consolidate, and periodically update cultural policy.

The study is grounded on the idea that Israel is a Jewish and democratic state. As a liberal democracy resting on the principles enunciated in its Proclamation of Independence, Israel is committed to the fundamental values of the democratic system, namely, human rights and the rule of law. Freedom of expression is a key element of the human rights that liberal democracies uphold. Freedom of expression makes it possible to realize human dignity and autonomy, to entertain diverse opinions, and to conduct a democratic discourse.

When there are grounds for fearing that freedom of expression may be abused or that it may threaten social values, it is the duty of the law, especially criminal law, as enforced by the relevant agencies and courts, to find the appropriate balance. Criminal law serves as an instrument to express society's core values and to defend it and its members from harm. This includes protecting society's most cherished symbols. In Israel, for example, the core values are protected by the ban on desecration of the flag and national symbols; the ban on incitement to racism, violence, and terrorism; and the ban on support for terrorism against the State of Israel.

As the study shows, culture is a central channel for the realization of freedom of expression in a society. In addition to their providing a beneficial social good merely by existing, culture and the arts must have freedom of expression in order to fulfill their purpose and role in the marketplace of ideas and outlooks and allow the self-fulfillment of individuals and groups. A central component of cultural freedom of expression is the freedom to interpret a work.

An economic and institutional analysis reveals that by its very nature culture requires economic assistance, to guarantee the underlying institutions, to promote cultural literacy, and to ensure diverse fields of culture, as well as to safeguard the cultural rights of sectors for whom the consumption-based market provides no answer.

As a result of the social value of culture, its importance, and society's interest in preserving it, along with its need for public assistance, mechanisms to assist the cultural domain have been recognized as among the functions of the modern state. Culture is distinguished from other major venues of expression by its structural weakness vis-à-vis the authorities. In other words, the very inclusion of support for culture among the roles of the state, along with culture's dependence on the government and its agencies, generates the fear that cultural activities will be trimmed to accommodate the authorities' expectations, triggering mechanisms of self-censorship and laying the basis for art as propaganda.

The call for nonpartisanship and neutrality refers to the expectation that the authorities will respect the country's fundamental principles, in keeping with the idea of *mamlakhtiyut*, and will not exploit their power to promote a particular ideology and political opinion. Consequently, given that economic assistance to culture and the arts is an essential measure for guaranteeing the right to free expression, the authorities' grant of such assistance is subject to the principles that apply to the relationship between the government and freedom of expression. State financial support for the arts must be evaluated not only against the principle of equality, but also in light of the results of the authorities' actions and the criteria for preventing any damage to freedom of expression.

When the authorities provide funding to cultural endeavors, they are fulfilling an essential public function, because of the needs of culture, the importance of guaranteeing it, and the public interest in its existence. When they do so they are committed to the essence of what culture is and

must work the same way as when they engage in their other functions, based on the public expectation that they will behave in a neutral and nonpartisan fashion. That is, when they fund culture and the arts they must respect the country's values, including freedom of expression, and must not favor any particular ideology or political opinion.

The values of the liberal democratic state mandate that the government agencies that fund culture and that define the conditions for its existence and promotion avoid, as much as possible, any interpretation of artistic works and steer clear of government decisions based on the works' content. This approach is essential because of the field's reliance on public support, because of the fear that these decisions may be exploited to advance an ideology or keep the current regime in power, and because of the immense damage that results from self-censorship. Nor is it the funding authorities' place to prevent an abuse of the freedom of artistic expression that some view as undermining national values. That is the role of criminal law, the police, and the courts, which interpret expressions of every type, including cultural expression, and inspect their inherent threat, if any, to the country's cherished values.

This key distinction between criminal law as the defender of the country's core values and symbols, such as the national flag, and the role of separate government agencies that fund artistic expression without screening their content, is grounded in the legal systems of liberal democracies and should continue to be followed in Israel.

In a broader perspective that goes beyond the bare issue of funding, too, the institutional approach adopted in various countries with regard to culture policy frequently involves the creation of a "space" between the arts and the authorities, in order to ensure that they remain at arm's length from each other. This separation may be achieved by the establishment of agencies that are independent of the government, to some degree or other, or by means of decentralization and collaboration with the public and professionals. In Israel, the institutional model used

for cultural policy and financial support of cultural institutions is based on the combination of a public entity that has only limited powers and standing with powers vested in the government authorities. As this study discusses at length, the Israeli model does not guarantee that the arm's length principle will be respected, does not ensure that the public body is independent and professional, as is standard in other major democracies, and avoids decentralization and cooperation with the public. What is more, the state authorities do not follow a clearly defined and publicly known policy on culture, and there is no public discussion of cultural policy in Israel.

The policy recommendations enumerated below focus on the primary stratum derived from the principles that apply to the relationship between the state and the domain of culture, as discussed in the study. They propose tools to facilitate the consolidation of a *mamlakhti* cultural policy for state institutions, compatible with the basic values of the State of Israel as a democratic and Jewish state, along with a basis for a public discussion and extensive citizen participation. All of this aims at guaranteeing the conditions for a vital world of culture and the arts, which dialogue with, listen to, and respect the multiple groups that make up Israeli society and its identity. The recommendations pursue two main goals: first, generating a broad and systematic public discourse about culture and the arts, including public involvement and societal literacy; second, effecting changes in the government's involvement in culture and the arts and setting limits to its intervention.

The recommendations, which are addressed to the government and to civic bodies and cultural institutions, are presented in four groups:

(1) Recommendations that focus on the importance of an ongoing public discussion of culture and the arts and the existence of a culture policy, and propose that they focus on the main issues, as follows: the essence of the right to culture; the role of the government in this domain and the meaning of the *mamlakhtiyut* required of it; aspects of multiculturalism,

pluralism and common identity; enhancing the understanding and links between culture and the arts on the one hand and the indices of democracy and other civic benefits, as social cohesion.

(2) Recommendations for expanding education in culture and the arts and enhancing cultural literacy, reflecting their benefits, calling on those responsible for cultural policy in Israel to place special emphasis on the expansion of education in culture and cultural literacy, similar to the emphases found in the cultural policy of other countries.

(3) Recommendations to boost the status of the Israel Arts Council in matters of cultural policy and revising its activities so that they comply with the principles mandated by the essence of culture and the arts, because of the importance of maintaining the arm's length principle in that domain, as is standard in other countries with a similar regime. These recommendations consist of recommendations for the short term, as part of the institutional configuration and structure of the authority that exist today, the Israel Council for Culture and the Arts; and recommendations for the middle term, which presume a reform in the institutional structure, status, and powers of the Israel Council for Culture and the Arts. These recommendations are meant to guarantee a better fit in the relations between the authorities and the domain of culture; to provide an appropriate response to society's needs and to the development of the field; to enhance the Council's independence, professionalism, and public obligation to its mission; and to ensure the representation of various sectors of Israeli society and the expansion of civic involvement in it.

(4) Recommendations meant to diversify the sources of public funding for culture and the arts. It is proposed that direct public funding continue to be the main source of funds, in light of this method's advantages in an overall perspective of what culture needs to flourish in society and the possibilities it offers for solutions to the diverse needs, the diverse forms of culture, and the diverse sectors of the population. However,

additional measures are proposed that could reduce the dependence of those engaged in culture and the arts on the allocations and judgment of the ministerial bureaus and public agencies that provide direct funding, while creating a solid base for the work of cultural institutions and artists.

In addition to the theoretical grounding that this study provides for the essential public discussion of the topic, the recommendations endeavor to lay practical foundations for developing culture and the arts in Israel, promoting cultural policy and funding, increasing public involvement, and augmenting cultural literacy. This foundation is necessary because of the great importance of guaranteeing that culture and the arts remain vital, vibrant, active, and authentic, implementing freedom of expression and serving as a key element of Israeli society and of Israel's existence as a Jewish and democratic state.

מהי המשמעות הנודעת לתרבות ולאומנות בעבור החברה האנושית ומה תרומתן לה? ובפרט, מהי תרומתן לחברה הישראלית על רקע מאפייניה הייחודיים וגיוונה הרב? מדוע המונח נאמנות זר למונח תרבות וחותר תחת משמעותן של התרבות והאומנות ותחת תרומתן לחברה? מהו ייחודו של חופש הביטוי האומנותי, ומדוע עלינו לייחס לו מקום מרכזי בחתירה למימוש הצדקותיו של חופש הביטוי בעבור היחיד והחברה? מדוע עלינו להימנע מלדרוש נאמנות מן התרבות גם בכל הנוגע לפעילות תרבות המסתייעת במשאבי ציבור? ובכלל - מהו תפקידה של הממשלה בעת המודרנית בתחום התרבות, מדוע נדרש הציבור להקצות לתחום התרבות ממשאביו, ומדוע נודעת חשיבות יתרה לעיסוק במדיניות תרבות? כיצד יש בידי המושג ממלכתיות לתרום במענה לשאלות אלה באיתור העקרונות שביסוד תפקידי המדינה בתחום ובהגשמתם המיטבית?

שאלות אלו ואחרות העוסקות במשמעותן של התרבות והאומנות ובחשיבותן הרבה לחברה נדונות בהרחבה במחקר המדיניות המובא כאן. בראש ובראשונה, המחקר מבקש להניח תשתית רחבת יריעה לדיון הציבורי בישראל בנושא ובכך לתת מענה לחסר הקיים בתחום. חשיבות המחקר מקבלת משנה תוקף לאחר שנבחרו ציבור ומובילי דעה הציבו בשנים האחרונות סימני שאלה באשר להנחות ששימשו מוסכמות יסוד ביחסים שבין המדינה לתחום התרבות במהלך עשרות שנים ואשר על יסודן עוצבו המוסדות הפועלים בו ויחסייהם עם המדינה. בהתבסס על עקרונות קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, ועל יסוד ההצדקות לחשיבותם של תחום התרבות ושל חופש הביטוי האומנותי בעבור החברה, המחקר מציע מתווה לעקרונות מנחים וממלכתיים למעורבות המדינה בתחום התרבות, ובכלל זה מימון תרבות. בסיכומו מובאות המלצות לקובעי המדיניות ולגופים ציבוריים הפועלים בתחום לטובת ייסודה של מדיניות תרבות ועדכונה מעת לעת בשיתוף הציבור.

עדנה הראל פישר, עו"ד, היא עמיתת מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה; עוסקת בין היתר במדיניות תרבות ובממלכתיות. עד שנת 2017 שימשה בתפקידים בכירים בשירות הציבורי. בתפקידה האחרון כיהנה בתפקיד ראש תחום ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים, ולפני כן בתפקיד היועצת המשפטית של משרד המדע, התרבות הספורט. תחומי המומחיות שלה כוללים משפט ציבורי ומינהלי, בדגש על רגולציה כלכלית וכן על מדיניות תרבות ושירותים ומדיניות חינוך, השכלה גבוהה ומדע, מחקר ופיתוח.



0 4500001224 0
דאנאקוד 450-1224